No. 13

Participation du public

du processus décisionnel du gouvernement

Ron R. Wallace

Dominion Ecological Consulting, Ltd.

Calgary (Alberta)

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

PARTICIPATION DU PUBLIC
AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DU GOUVERNEMENT

Ron R. Wallace
Dominion Ecological Consulting, Ltd.
Calgary (Alberta)

AVANT-PROPOS

En 1985, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) a financé une proposition non sollicitée de la Dominion Ecological Consulting Ltd. de Calgary en Alberta, visant à déterminer les effets du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) sur le processus décisionnel du gouvernement. L'auteur a examiné, classifié et analysé toutes les recommandations des commissions d'évaluation environnementale, en plus d'étudier en détail les résultats de cinq études de cas et d'interroger certains participants au processus d'examen. La méthodologie de l'enquête a été mise au point par M. Wallace, en consultation avec le BFEÉE, mais l'auteur s'est chargé seul de son application et du rapport subséquent.

La pincipale conclusion du rapport est que le Processus a, le plus souvent, amélioré la coordination et la prestation des services gouvernementaux tout en permettant au public de s'exprimer dans une tribune neutre. M. Wallace considère que les rapports des commissions ont trouvé une résonance profonde chez les organismes gouvernementaux participants, en ce sens que les communications se sont améliorées entre les organismes et que les mécanismes nécessaires pour traiter les projets étudiés ont été élaborés. En outre, ces échanges ont eu lieu en public, ce qui a favorisé la participation et la consultation des citoyens.

Quant aux chevauchements de compétence liés aux processus d'examen, par exemple quand l'Office national de l'énergie (ONE) étudie des projets énergétiques, M. Wallace conclut qu'il s'agit d'une pratique "complémentaire" utile. Également, il note que les quelques inconvénients du PÉEE sont bien peu de chose par rapport à ses avantages en matière de coordination inter et intra-gouvernementale et de consultation publique.

Enfin, et c'est peut-être le plus important, d'après M. Wallace la qualité principale du PÉEE est son adaptabilité aux changements, sa souplesse. M. Wallace insiste sur le fait que les résultats de son étude sont étonnamment positifs et que les conclusions se sont imposées d'elles-mêmes.

Étant donné que le gouvernement désirait avant tout une étude critique du PÉEE afin de pouvoir l'améliorer, ce rapport a fait l'objet de plusieurs examens indépendants.

Selon certains examinateurs, les critiques contenues dans le rapport à l'égard du PÉEE ne sont pas assez détaillées et n'ont pas été étudiées à fond. Par conséquent, même si les conclusions de M. Wallace sont exactes, son argumentation ne fait pas assez de place à la critique. Il semble également que certaines personnes en désaccord avec le PÉEE depuis longtemps ou insatisfaites du résultat des examens donnés n'ont pas été consultées.

Néanmoins, le BFEÉE estime que l'information contenue dans ce rapport devrait être mise à la disposition du public et des responsables de l'évaluation des répercussions sur l'environnement.

Pour plus d'information communiquer avec:

M.H. Sadar
Conseiller scientifique
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13e étage, Édifice Fontaine
Hull (Québec) K1A OH3
CANADA

"Le processus d'évaluation des incidences environnementales ne devrait pas s'arrêter dès que le rapport a été soumis. Nous croyons que l'ÉIE doit être autant un énoncé des responsabilités et des engagements futurs qu'elle est le résumé des faits environnementaux passés et prévus".

Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada
Gordon E. Beanlands et Peter N. Duinker

"Deux des problèmes exposés précédemment sont que les décisions en matière de règlementation sur la conservation des ressources sont prises après coup et qu'il y a concurrence entre les ministères et les organismes gouvernementaux. Pour changer la situation, il faudrait que le gouvernement adopte une méthode plus progressive et davantage axée sur l'action pour favoriser une gestion saine et coordonnée de nos nombreuses ressources. Il semble essentiel de restructurer certains établissements et certains organismes pour créer un climat favorable à de tels changements."

Groupe de travail chargé de la conservation dans le Nord

Rapport de la Commission d'évaluation environnementale:
forage hauturier dans l'est de l'Arctique, Projet du
détroit de Davis 1978

"Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales devrait mettre au point un mécanisme de suivi qui permettrait de déterminer dans quelle mesure on a tenu compte des conclusions et des recommandations de la commission et de faire rapport à ce sujet."

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements i

Résumé ii

Abréviations v

1. Introduction 1

2. Aperçu des recommandations découlant du Processus fédéral d'examen et d'évaluation en matière d'environnement 4

3. Études de cas 15

   A. Choix de rapports pour l'analyse détaillée 15

   B. Projet de la route de Banff 17

   C. Exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et construction d'un pipeline 23

   D. Projet pilote de l'Arctique 35

   E. Forage dans le détroit de Lancaster 41

   F. Le projet de développement Venture 48

4. Discussion et conclusions 56

   A. Le BFEÉE, l'ÉIS et le processus de participation du public 56

   B. Mécanismes d'examen public : Solutions de rechange et choix dans le processus de prise de décisions 65

   C. Thèmes communs 72

Ouvrages de référence

Annexe I: Rapports du PÉEE présentés au ministre de l'Environnement

Annexe II: Analyse des recommandations tirées des rapports du PÉEE (1 à 24) par catégorie

Annexe III: Personnes interviewées

TABLEAUX

Tableau 2-1 Aperçu du processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement 5

Tableau 2-2 Résumé des recommandations du PÉEE par catégorie (Rapports du PÉEE de 1 à 24) 7

Tableau 2-3 Aperçu des rapports de la commission (PÉEE) 11

Tableau 3-1 Critères concernant le choix des études de cas et profil des rapports du PÉEE choisis 17

LISTE DES FIGURES

Figure 2-1 Représentation graphique du nombre de recommandations faites dans les rapports du PÉEE (1 à 24) par catégorie 8

REMERCIEMENTS

Beaucoup de personnes ont donné généreusement de leur temps dans le cadre de cette étude. Bob Weir (SPE, Ottawa) et Susie Washington (Banff Centre School of Management) ont gracieusement fourni des documents de recherche relativement aux études de cas. Mary Margaret Healy (BFEÉE, Ottawa) a participé à la compilation des documents provenant du BFEÉE. Charles Thompson et Kathy Strong-Duffin (Dominion Ecological Consulting Ltd.) ont aidé à préparer les analyses initiales des données. Charlene Upham a dactylographié les différentes versions du rapport et Gillian Hobbs a fait d'utiles observations tout au long de l'étude.

Les personnes dont le nom figure à l'annexe III ont fourni de précieux renseignements durant les entrevues ou par écrit. Leurs connaissances et leur expérience ont été fort appréciées.

Gordon Beanlands, Patrick Duffy, Robert Connelly, John Herity, Philip Paradine et Paul Scott du BFEÉE ont offert des suggestions et des conseils tout au long de la recherche en vue de la rédaction du rapport.

Nous remercions plus particulièrement David Marshall et M. Husain Sadar pour leur appui au moment de la préparation et de la mise en oeuvre de la recherche.

Même s'ils ont consulté un grand nombre de personnes dans le cadre de l'étude, les auteurs acceptent l'entière responsabilité de l'interprétation des données et conclusions du rapport.

RÉSUMÉ

Entre le moment de son adoption en 1974 et le 1er janvier 1985, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) a produit 26 rapports de commissions sur 18 projets différents soumis par les ministères promoteurs. Durant cette période, le PÉEE a été un instrument unique de prise de décisions pour les promoteurs-exploitants et les gouvernements du Canada, des provinces et des territoires. Le PÉEE s'est avéré un mécanisme souple de consultation des individus, des collectivités et des organismes au sujet de projets controversés. Si beaucoup d'études antérieures ont porté sur différents rapports, il est maintenant possible d'étudier globalement le Processus lui-même en raison de la quantité croissante de données découlant des rapports des commissions.

La présente étude cherche à évaluer dans quelle mesure les recommandations des commissions d'évaluation environnementale influent sur le processus décisionnel du gouvernement fédéral, par l'analyse de cinq cas choisis pour déterminer l'efficacité des rapports dans les domaines suivants :

- examen d'un projet se rapportant à un lieu précis et touchant quelques organismes fédéraux seulement (Projet de la route de Banff);
- examen d'un projet d'envergure se rapportant à un lieu précis et touchant divers organismes fédéraux et territoriaux (Exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et construction d'un pipeline);
- examen global se rapportant à une région, dans un secteur de compétence principalement fédérale (avec participation du gouvernement territorial) et touchant un grand nombre d'organismes fédéraux, dans le but d'évaluer un projet de développement régional (Projet pilote et l'Arctique);
- examen global se rapportant à une région, dans un secteur touchant bon nombre d'organismes fédéraux, dans le but d'évaluer une proposition (Forage dans le détroit de Lancaster); et
- examen d'un projet d'intérêt régional d'envergure, touchant plusieurs organismes fédéraux et provinciaux (Projet de développement Venture).

Dans chacun de ces cas, le rapport de la commission a eu un effet profond sur les promoteurs-exploitants, les ministères promoteurs ou les organismes associés des gouvernements du Canada, des provinces ou des territoires. En fait, d'importantes modifications ont été apportées aux calendriers des opérations, aux plans de développement ou aux rôles des organismes participant à la réglementation subséquente des travaux. Dans la plupart des cas, le processus d'examen a amélioré la coordination et la prestation des services gouvernementaux et permis au public de s'exprimer dans une tribune neutre.

L'un des principaux avantages du PÉEE est qu'il fournit aux ministères l'occasion de se consulter, de communiquer et d'entreprendre des négociations au sujet de leurs rôles, leurs responsabilités et leur participation aux

projets. Le fait que l'examen se déroule en public semble faciliter la solution des problèmes de partage des responsabilités et des rôles. Il permet aussi d'exposer clairement au public les rôles et mandats des gouvernements. Les consultations publiques ne demandent guère plus de temps que les délibérations à huis clos des organismes gouvernementaux, notamment lorsque plusieurs ministères participent à des projets d'intérêt public (politique). Chose importante, les consultations des commissions d'évaluation environnementale permettent aux organismes gouvernementaux et aux groupes d'intérêt d'évaluer les propositions sans s'inquiéter d'éventuels conflits d'intérêt. Chacun peut exprimer librement son point de vue.

Le Processus a favorisé les consultations publiques (à l'échelle locale, régionale ou nationale) sur des questions importantes. En fait, s'il faut que le gouvernement fédéral consulte les intérêts provinciaux, territoriaux et publics avant de prendre des décisions graves en matière de développement, les consultations publiques du PÉEE offrent une solution de rechange intéressante aux décideurs. Parce qu'elles n'ont rien des débats contradictoires, elles facilitent la communication entre le public et les promoteurs-exploitants ainsi que les organismes gouvernementaux.

Les critiques ont souligné les nombreuses lacunes du Processus et les chevauchements de compétence qui en découlent. En général, cependant, ces inconvénients semblent mineurs face aux nombreux avantages qu'il possède au niveau de la coordination inter et intra-gouvernementale et les consultations publiques. En outre, les études réalisées dans le cadre du PÉEE ont permis d'aborder plus vite les questions importantes au cours des audiences subséquentes de l'organisme de réglementation. Le PÉEE peut donc être considéré comme un maillon important de la longue chaîne des mécanismes décisionnels au Canada. Divers organismes comme l'ONÉ et le BFEÉE ont des rôles et des mérites différents qui, grâce à la coordination, peuvent devenir complémentaires. Des initiatives récentes, comme la politique de développement des ressources du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, pourraient fournir de nouveaux moyens d'inclure les éléments importants des rapports du PÉEE dans le processus en vigueur dans les Territoires. Ce type d'évolution "parallèle" faciliterait le processus décisionnel dans le Nord. Les efforts de coopération entre les responsables du PÉEE et les organismes provinciaux pertinents dans le cadre de projets précis pourraient également permettre la consultation ou faciliter l'établissement de base de données à des fins de décisions.

En général, la mise sur pied de comités d'examen continu à la suite des rapports des commissions d'évaluation environnementale a favorisé la coopération inter-gouvernementale et l'application des recommandations des commissions. D'autres études pourraient examiner les solutions de rechange en ce qui a trait aux mesures de suivi. Les rapports des commissions qui ont mené à l'établissement de mécanismes de liaison continue ont souvent amélioré le travail des organismes gouvernementaux. Ce genre d'interaction permet aux responsables de la réglementation et aux promoteurs de tenir compte des progrès réalisés dans les étapes subséquentes du projet. En fait, la division d'un projet en "étapes" semble augmenter les chances d'appliquer avec succès les recommandations des commissions.

Les recommandations applicables à un projet précis ont également plus de chances d'être appliquées. Moins un projet est précis, ou plus une recommandation est générale, plus les probabilités d'application sont faibles.

Dans bien des cas, on considère que l'existence du PÉEE a obligé les ministères à tenir compte des questions environnementales ou socio-économiques dans leur processus décisionnel. Bien que ce soit difficile à évaluer, c'est peut-être là l'une des principales incidences du PÉEE sur le processus décisionnel au Canada, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La souplesse et le caractère relativement informel du Processus ont permis les modifications nécessaires pour faciliter la collaboration intergouvernementale et les consultations publiques. Ironiquement, la capacité du PÉEE de répondre aux besoins et aux souhaits du public peut amener ce même public à exprimer des attentes qui risquent de dépasser le mandat d'une commission donnée ou celui du Processus.

ABBRÉVIATIONS

APGTC - Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
BCPNW - Bureau de coordination du projet de Norman Wells
BFEÉE - Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
CARC - Canadien Arctic Resources Committee
CP - Canadien Pacifique
CCETMMA - Comité consultatif environnemental sur le transport maritime en milieu arctique
ÉMR - Énergie, Mines et Ressources Canada
ÉECEA - Études de l'environnement canadien dans l'est de l'Arctique
ÉIE - Énoncé des incidences environnementales
ÉIE - Évaluation des incidences environnementales
ÉIS - Évaluation des incidences sociales
GNL - Gaz naturel liquéfié
GTN-O - Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
IPL - Interprovincial Pipelines Limited
EC - Ministère de l'Environnement (Environnement Canada)
MAINC - Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien
P&O - Ministère des Pêches et des Océans (Pêches et Océans Canada)
TC - Ministère des Transports (Transports Canada)
TPC - Ministère des Travaux publics (Travaux publics Canada)
NEPA - National Environmental Protection Act (États-Unis)
ONÉ - Office national de l'énergie
PÉEE - Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
PPA - Projet pilote de l'Arctique
RTC - Route transcanadienne
SPE - Service de la protection de l'environnement

1. INTRODUCTION

Le ministère fédéral de l'Environnement a été créé en 1971. Dès l'année suivante, on parlait de mettre sur pied un processus d'évaluation des incidences environnementales (ÉIE) et en avril 1974, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) voyait le jour (Couch et al. 1981).

Le PÉEE est obligatoire pour tous les ministères fédéraux tandis que les sociétés d'état et les organismes de réglementation qui le désirent peuvent y recourir. Il s'applique aux programmes ou activités du fédéral, ainsi qu'aux propositions qui nécessitent des crédits fédéraux ou l'utilisation des terres ou des propriétés fédérales, ou pour lesquelles le gouvernement est appelé à trancher. L'organisme chargé d'administrer le PÉEE est le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) qui possède liens de dépendance à l'égard d'Environnement Canada, mais relève directement du ministre de l'Environnement (Couch et al. 1981). Le PÉEE n'a pas été créé en vertu d'une loi, mais bien d'une politique énonçant son but, ses objectifs et les procédures pertinentes. En 1977, des modifications ont été apportées à cette politique afin de souligner la nécessité d'informer le public dès le début, et d'inclure dans le Processus une commission d'évaluation environnementale composée de personnes étrangères à la Fonction publique fédérale. En juin 1984, le gouvernement a une fois de plus modifié le Processus par la publication, aux termes de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement, des lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Canada 1984).

Le BFEÉE doit assurer la coordination entre les ministères et organismes fédéraux au sujet de questions relatives aux évaluations des incidences environnementales et donner des conseils sur les méthodes d'examen des propositions et sur l'application du PÉEE. Les projets d'envergure sont soumis au ministre de l'Environnement en vue d'examens publics officiels par une commission d'évaluation environnementale dûment nommée. L'une des principales caractéristiques du PÉEE est qu'il s'appuie fortement sur les connaissances et compétences techniques d'autres ministères comme Environnement Canada ou Pêches et Océans Canada. En outre, il s'agit d'un processus non judiciaire (qui permet cependant la participation du public), fondé sur le principe de l'auto-évaluation (les organismes fédéraux doivent effectuer leur propre évaluation environnementale initiale de l'activité proposée).

Étant donné que le Processus est dépourvu de tout pouvoir juridique, la procédure n'est pas rigide et les intervenants ont beaucoup de latitude. Des commissions indépendantes examinent les projets d'envergure au cours de consultations publiques et étudient en détail les évaluations des incidences environnementales en tenant compte des interventions du public. Le rapport final de la commission d'évaluation environnementale et ses recommandations sont transmis directement au ministre de l'Environnement et à celui du ministère promoteur.

Les consultations publiques ont pris de plus en plus d'importance au cours des dix dernières années et devraient continuer de le faire. Le PÉEE a

influé sur les décisions prises dans les secteurs privé et public et on le considère maintenant comme l'une des méthodes qui permettent aux gouvernements de déterminer les problèmes d'intérêt public. Le BFEÉE lui reconnaît ce rôle: "... un processus décisionnel franc et la consultation du public peuvent contribuer, dans une large mesure, à la réalisation de cet objectif, (une augmentation de la confiance accordée à nos institutions fondamentales) et je suis convaincu que le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a un rôle à jouer en vue de la réalisation de ce grand objectif". (Robinson 1982).

Depuis 1974, vingt-six projets importants ont été soumis au BFEÉE pour examen. Entre 1977 et décembre 1984, il y a eu 306 jours de réunions publiques auxquelles 31 960 personnes ont assisté. En outre, 2 748 présentations ont été faites (Communication personnelle, M.H. Sadar, BFEÉE, Ottawa).

Les vingt-six rapports officiels présentés permettent, non seulement d'établir la chronologie du développement du Processus, mais aussi de faire des analyses comparatives. Chacun de ces rapports a eu des effets différents sur le processus décisionnel du gouvernement et du promoteur, compte tenu du type de recommandations faites et de la réceptivité des personnes auxquelles elles s'adressaient.

Afin de déterminer dans quelle mesure les rapports d'évaluation environnementale ont influé sur le processus décisionnel du gouvernement fédéral, on a évalué tous les rapports et toutes les études de cas détaillés. De plus, on a examiné tous les documents existants afin d'étudier les options et les solutions de rechange en matière de consultation publique au Canada.

On a également interrogé diverses personnes intéressées par le processus et consulté des présidents et des membres des commissions, des fonctionnaires et des représentants de l'industrie et des universités en vue de formuler les conclusions de l'étude (Voir l'annexe III).

Le rôle et le déroulement du processus décisionnel au Canada, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des incidences environnementales et socio-économiques, font de plus en plus l'objet de recherches. Ainsi, on a déjà étudié l'impact du gouvernement sur les institutions scientifiques (Wallace 1981a,b) de même que l'influence de la collectivité scientifique sur la politique et le processus décisionnel du gouvernement (Wallace 1984).

Si plusieurs études ont porté sur la structure et la fonction du Processus lui-même, bien peu ont examiné ses résultats, c'est-à-dire les rapports des commissions et les recommandations qu'ils contiennent. La chose est quelque peu surprenante si l'on songe que depuis son adoption, le PÉEE a produit beaucoup de documentation susceptible de faire l'objet de recherches.

Il est également surprenant de constater que peu d'études se sont intéressées à l'incidence du PÉEE sur la prise de décisions, même si le BFEÉE est l'un des principaux agents de consultation publique sur les questions environnementales et socio-économiques au Canada.

Ce rapport vise à étudier les conclusions formulées par les commissions d'évaluation environnementale au cours des dix dernières années afin d'évaluer leur incidence à long terme sur les institutions et les projets de développement au Canada.

2. APERÇU DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DU PROCESSUS FÉDÉRAL D'EXAMEN ET D'ÉVALUATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Les recommandations des vingt-quatre premiers rapports produits entre 1975 et 1985 sont ici résumées et groupées par catégorie. Les rapports 25 et 26 (sur la mer de Beaufort, juillet 1984, et le port de Québec, septembre 1984) n'ont pas été inclus dans l'analyse car il ne s'est pas écoulé assez de temps depuis leur publication pour qu'on puisse avec exactitude évaluer leur incidence sur le processus décisionnel du fédéral.

Les caractéristiques principales du Processus figurent au tableau 2-1. Tous les ministères fédéraux doivent obligatoirement évaluer leurs propositions importantes de développement en vue de les transmettre au ministre de l'Environnement pour examen officiel. Les réunions d'information publiques et les consultations qui ont lieu ensuite permettent la participation du public sans l'intervention de conseillers juridiques. Le Processus possède la souplesse nécessaire pour réagir, au besoin, aux interventions du public et, comme il n'a aucun pouvoir juridique, chacun peut y exposer ses vues librement.

Le rapport final, présenté au ministre de l'Environnement et au ministre promoteur, est d'ordre consultatif et peut englober une grande variété de questions environnementales et socio-économiques.

Avant de procéder à des examens détaillés et de faire des études de cas, il a fallu réunir et analyser toutes les recommandations des commissions. Cette analyse a permis une meilleure compréhension du Processus l'établissement d'une base de données en vue de comparer les résultats des rapports sur les divers organismes décisionnels fédéraux. Elle a fourni des cas à étudier pour illustrer certains aspects particuliers de la recherche.

L'annexe I contient la liste des 26 rapports. Toutes les recommandations des 24 premiers rapports ont été extraites et groupées par catégorie. L'analyse qui en découle et qui figure à l'annexe II fournit un premier instrument de quantification des résultats des rapports. En outre, elle fournit une analyse du processus tel qu'il a fonctionné à date; par le passé, on s'est généralement penché sur chaque rapport individuellement. Ici, les tendances résultant du Processus et des rapports produits sont illustrées sur une dizaine d'années.

Bien que très complète, cette analyse ne peut être considérée comme définitive étant donné la subjectivité des interprétations dans chaque catégorie. (Par exemple, toutes les recommandations sont énumérées telles quelles, sans ordre de priorité, et certaines commissions, surtout les premières, ont des listes de recommandations plus détaillées que d'autres). Les données figurant à l'annexe II, cependant, permettent une analyse comparative et quantitative et sont mises à la disposition des futurs chercheurs. Elles sont résumées par catégorie au tableau 2-2 et représentées à la figure 2-1.

TABLEAU 2-1 APERÇU DU PROCESSUS CANADIEN D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

PARTICULARITÉS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	INFLUENCES DE CETTE PARTICULARITÉ
I. Application obligatoire pour tous les ministères fédéraux	Chaque ministère étudie les répercussions du projet proposé et prend les dispositions avec le BFEEE en vue d'un examen officiel.
II. Application sur une base volontaire pour certaines sociétés d'état et organismes de réglementation	Le système est suffisamment souple pour prévoir des dispositions s'adaptant à diverses méthodes, chacune étant déterminée par la proposition.
III. Procédures non fixées par une réglementation	Le public peut assister à des réunions et à des consultations locales, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir les services de conseillers juridiques ou techniques.
IV. Audiences publiques libres	La souplesse du processus lui permet de s'adapter aux besoins des différents projets et des diverses collectivités; la commission est libre de convoquer tous les groupes intéressés.
V. Rapport final consultatif	Le Processus peut avoir recours à différentes méthodes à chacun des projets et le gouvernement peut élaborer des solutions souples et appropriées pour satisfaire aux recommandations de la commission.

Le tableau 2-2 fait ressortir plusieurs aspects des 24 rapports. Tout d'abord, il apparaît que la plupart des recommandations visent des aspects spécifiques du projet à l'étude.

Les recommandations visant la modification du projet en question ou contenant des suggestions sont les plus nombreuses (C-II). La deuxième catégorie (76) porte sur la recherche ultérieure (BII). Dans la catégorie "recherche et contrôle", les commissions ont également fait beaucoup de recommandations concernant le contrôle (40) et la planification (34). Au total, 314 recommandations portent sur "la recherche et le contrôle" et sur la "modification du projet", ce qui représente 71,7 % des 438 recommandations évaluées. Nous concluons que les commissions ont fait des recommandations liées étroitement au projet à l'étude et trouvé, en général, beaucoup d'éléments à modifier. En outre, la recherche, le contrôle et la planification ont considérablement retenu l'attention.

En général, il semble donc qu'il ait fallu réexaminer les aspects opérationnels des projets choisis pour évaluation. De plus, de nombreuses commissions ont recommandé des recherches ultérieures dans le but de mieux prévoir les incidences des projets et d'influer sur elles.

Cependant, si les commissions ont formulé de nombreuses recommandations dans le but d'améliorer ou de modifier les projets soumis, il n'y a eu jusqu'ici que trois recommandations visant à interrompre, à retarder ou à déplacer des projets (détroit de Lancaster, BFEÉE 1979 et les deux raffineries d'uranium de la Eldorado, BFEÉE 1979 et 1980).

On peut donc dire que le Processus favorise l'action constructive, c'est-à-dire que les commissions cherchent avant tout à améliorer les projets plutôt qu'à leur faire obstacle. Cela est d'autant plus remarquable que beaucoup des projets examinés par les commissions étaient fortement controversés.

Il est également évident que les commissions ont à coeur les intérêts des collectivités et des résidants locaux. Les recommandations de type "socio-économique" représentent un peu plus de 15 % du total. En outre, 67 (15 %) des recommandations portent sur une consultation accrue (36), l'embauchage local (22) et l'indemnisation (9).

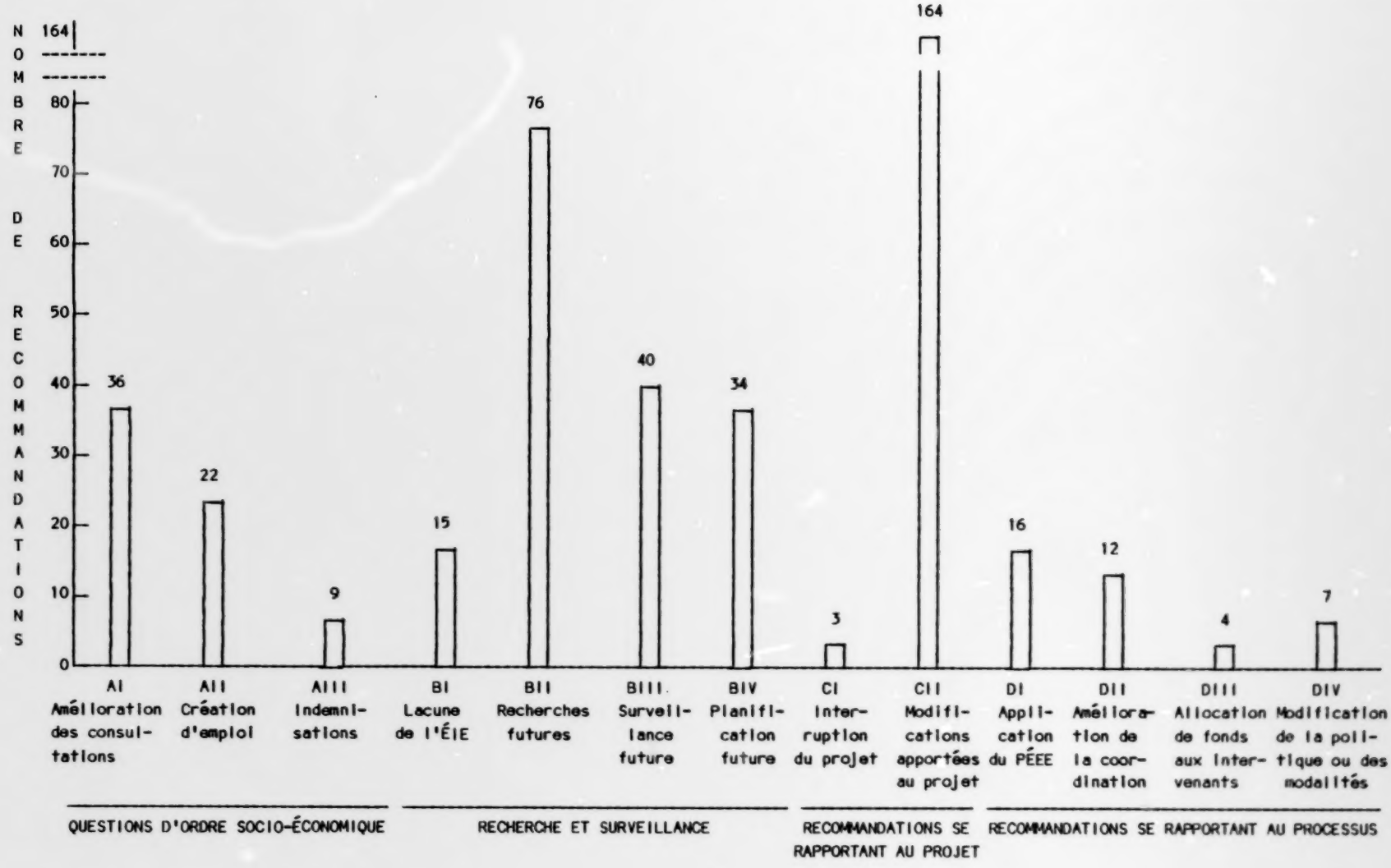
Le nombre des recommandations dans ce domaine témoigne de l'attention portée par les commissions aux besoins et aux préoccupations des collectivités et des gens touchés par les projets. En fait, toutes les recommandations touchant la recherche et le contrôle ainsi que la modification des projets pourraient généralement être interprétées comme découlant des inquiétudes exprimées par les personnes directement touchées par les projets. De toute évidence, une recommandation qui vise à améliorer un projet peut aussi réduire ses effets négatifs sur les gens.

Par ailleurs, les commissions ont aussi adressé des recommandations au Processus lui-même (16, soit un peu plus de 3 %). C'est donc dire que si la plupart des commissions n'ont pas jugé nécessaire de modifier considérablement le Processus, elles se sont senties suffisamment à l'aise pour exprimer au

Tableau 2-2 Résumé des recommandations du PÉEE par catégorie (Rapports du PÉEE de 1 à 24)

	NOMBRE TOTAL DE RECOMMANDATIONS
A. RECOMMANDATIONS À CARACTÈRE SOCIO-ÉCONOMIQUE	
I. Recommandations en faveur d'une meilleure consultation des collectivités	
i) Amélioration/poursuite des consultations locales	15
ii) Programmes d'information/de liaison	21
II. Recommandations en faveur d'une meilleure participation locale/de l'embauche au niveau local	
i) Augmentation du recrutement/de l'embauche ou de l'octroi de contrats au niveau local	15
ii) Formation	7
III. Aspects de la compensation financière	9
Total partiel :	67
B. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT À LA RECHERCHE ET À LA SURVEILLANCE	
I. Recommandations concernant les lacunes de l'ÉIE ou en faveur de la préparation d'autres évaluations	
i) Présentation d'autres données	6
ii) Rédaction ou amélioration des ÉIE/ÉIS	9
II. Recommandations concernant la recherche future	76
III. Recommandations en faveur d'une surveillance future	40
IV. Recommandations en faveur d'une planification future	34
Total partiel :	165
C. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROJET	
I. Recommandations visant l'interruption, le rapport ou le déplacement du projet	3
II. Recommandations concernant des modifications particulières au projet	164
Total partiel :	167
D. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROCESSUS	
I. Recommandations concernant le BFEÉE ou le PÉEE	16
II. Amélioration des mécanismes de coordination	12
III. Recommandations concernant le financement des intervenants	4
IV. Recommandations de mofidication de la politique ou des modalités	7
Total partiel :	39
TOTAL :	438

FIGURE 2-1 REPRÉSENTATION GRAPHIQUE DU NOMBRE DE RECOMMANDATIONS FAITES DANS LES RAPPORTS DU PÉEE (1 À 24) PAR CATÉGORIE (VOIR TABLEAU 2-2)



besoin leurs préoccupations. Ces recommandations ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble, mais elles illustrent un trait important du Processus, soit "l'auto-amélioration". À cet égard, chaque commission a la possibilité de raffermir le Processus, par son expérience. C'est là une caractéristique que possèdent bien peu d'institutions gouvernementales.

Les commissions ont aussi formulé des recommandations en vue d'améliorer la coordination (2,7 % ou 12) ou de modifier la politique ou les procédures (1,6 % ou 7). Le petit nombre de recommandations à cet effet indique que les commissions ont généralement préféré s'en tenir à l'approbation ou à la modification des projets et rester loin des aspects politiques sous-jacents.

L'indépendance relative de chaque commission témoigne du grand sens des responsabilités des commissions qui n'ont pas cherché à s'immiscer dans les questions de politique, mais qui se sont plutôt attachées à améliorer les projets à l'étude. Elles ont rarement jugé que les répercussions d'une proposition donnée justifiaient l'arrêt ou le report d'un projet, mais chaque fois qu'elles l'ont fait, la recommandation a été suivie, parfois au bénéfice à long terme du promoteur.

En somme, les commissions ont fait des recommandations dans le but de modifier ou d'améliorer les projets à l'étude, ainsi que des recommandations dans les domaines de la recherche, du contrôle et de la planification. En outre, par leur intérêt pour la recherche et le contrôle ainsi que pour les gens touchés par les propositions, les commissions ont contribué à améliorer la qualité des projets.

Le tableau 2-3 présente un autre aperçu des répercussions des rapports au cours des dix dernières années. Les influences "majeures" et "mineures" sont énumérées par date et par projet. Si le tableau fournit des conclusions très sommaires concernant le PÉEE et peut donc être sujet à d'autres interprétations fondées sur des analyses plus détaillées, plusieurs tendances sont évidentes.

Tout d'abord, même si certains des principaux projets évalués dans le cadre du PÉEE n'ont pas eu de suite (par exemple, le pipeline de l'Alaska, interrompu pour des raisons d'ordre économique), la plupart sont allés de l'avant.

Deuxièmement, le Processus s'est constamment amélioré, et les recommandations qui en découlent ont eu de plus en plus d'effets. Les rapports des commissions ont plusieurs fois été utilisés à l'occasion d'audiences de réglementation subséquentes. Surtout au début, on a rarement eu recours au PÉEE dans le cas de projets autorisés à l'avance. Malheureusement, il est impossible d'étudier ici les cas où l'on aurait pu avoir recours au PÉEE, mais où l'on s'en est abstenu. Cela pourrait faire l'objet d'une recherche.

Dans bien des occasions (tableau 2-3), les audiences publiques ont entraîné des modifications importantes aux projets. Par exemple, dans le cas du projet du détroit de Lancaster (BFEÉE 1979a), la recommandation de ne pas faire de forage a été observée jusqu'à ce jour. Les recommandations de la

Commission sur l'expansion du port de Roberts Bank (BFEÉE 1979c) ont amené d'importants changements dans l'envergure du projet et son emplacement. Dans le cas des projets de la route de Banff (BFEÉE 1979c) et de la réouverture de l'aéroport de Boundary Bay (BFEÉE 1979f), les examens ont entraîné la création de comités de coordination chargés des activités subséquentes.

Quand le projet à l'étude a été interrompu pour des raisons d'ordre économique ou autres, il est évidemment difficile d'évaluer les effets du Processus. Celui-ci a souvent servi de tribune pour l'étude initiale d'un projet examiné ensuite par les organismes de réglementation. Plus récemment, le PÉEE a été un instrument qui favorise la coopération entre les ministères et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On pourrait donc dire que les rapports des commissions ont eu tendance à "simplifier" plutôt qu'à compliquer le processus d'évaluation au Canada.

Le PÉEE est donc en constante modification et répond aux exigences changeantes des collectivités locales et des gouvernements. Cette grande souplesse peut s'avérer l'une des forces à long terme du Processus, même si certains auteurs craignent qu'elle ne mène à des compromis incohérents ou insatisfaisants.

Parmi les projets étudiés dans le cadre du PÉEE plusieurs portaient sur le développement de régions éloignées et constituaient des précédents ou risquaient d'entraîner des conséquences environnementales et économiques importantes au Canada. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient suscité des controverses. L'influence et le succès relatifs du Processus doivent donc être mesurés en fonction de la portée, de la complexité et de l'importance des projets examinés.

Le PÉEE a souvent offert une tribune neutre où les tenants de vues opposées pouvaient s'exprimer. Comme le notait l'une des personnes interrogées, le Processus lui-même avait une aussi grande valeur que les résultats. En effet, la diversité des points de vue exprimés permet à chacun de définir ses propres opinions et ses conclusions. Il force aussi les promoteurs (et leurs opposants) à préparer leur intervention en vue de l'examen public par une commission impartiale. L'évaluation des effets des recommandations d'une commission ne peut donc refléter qu'en partie les incidences globales du Processus.

Une troisième tendance majeure figurant au tableau 2-3 concerne la spécificité des recommandations. Dans le cas de projets bien définis, les commissions sont généralement en mesure de formuler des recommandations précises qui se rapportent de façon très spécifique aux questions soulevées. Plus les recommandations sont spécifiques, plus grande est l'attention qu'elles reçoivent.

Par contre, les recommandations qui demandaient d'autres études (sans préciser par qui ou quand) ou celles qui visaient des objectifs imprécis ont eu moins d'influence sur les décideurs. Le projet de la route de Banff, par exemple, était bien défini, ce qui a permis aux commissions de s'attacher à des aspects précis des travaux. Lorsqu'il fallait plus de discussions, les commissions se sont rendu compte de la situation et ont recommandé la création

Table 2-3 APERÇU DES RAPPORTS DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
(EC projets qui ont été sujets à une étude détaillée)

Titre du projet	Type de projet et lieu	Numéro du rapport	Date	CONSÉQUENCES DU RAPPORT		Sort du projet
				influence majeure	influence mineure	
1. Pointe Lepreau	Centrale nucléaire du Nouveau-Brunswick	1	1975	Volonté de revoir les politiques fédérales concernant l'industrie nucléaire même si les approbations avaient été accordées.	Réalisation du programme de surveillance de l'environnement à Pointe Lepreau.	Approuvé avant l'examen du BFEÉE. Projet exécuté.
2. Wreck Cove	Centrale hydro-électrique Île du Cap-Breton	2	1977	Amorce des discussions entre les organismes fédéraux et provinciaux en vue de l'élaboration d'un plan de gestion des ressources pour le parc national du Cap-Breton.	P&O a élaboré une stratégie de gestion des pêches pour la région touchée.	Projet exécuté.
3. Pipeline route de l'Alaska	Pipeline Territoire du Yukon	3 10 17 21	1977 1979 1981 1982	L'application du PÉEE a entraîné un examen plus rigoureux des questions environnementales. Final.	Questions concernant des problèmes techniques (soulèvement par le gel) et la modification du tracé (IBEX Pass).	Projet abandonné.
4. Eldorado Nucléaire	Raffinerie de Port Granby Raffinerie de Port Hope/Blind River Raffinerie de Corman Park	4 8 13	1978 1979 1980	Les rapports des commissions ont entraîné un examen sérieux des choix d'emplacement. Le rapport a entraîné une réévaluation approfondie du site proposé.	Questions concernant les émissions radio actives et l'aménagement des lieux. Détermination des préoccupations socio-économiques.	Projet non exécuté. Réalisation des projets modifiés. Projet abandonné.
5. Route Shakwak	Route C.-B./Yukon	5	1978	Création d'un comité d'examen relevant du ministre de l'Environnement et du Commissaire des T.N.-O). Collaboration du comité à la mise en oeuvre et aux communications.	Premières considérations de l'ÉIS dans les examens du PÉEE.	Projet partiellement achevé.

Table 2-3 APERÇU DES RAPPORTS DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

(EC projets qui ont été sujets à une étude détaillée)

Titre du projet	Type de projet et lieu	Numéro du rapport	Date	CONSÉQUENCES DU RAPPORT		Sort du projet
				Influence majeure	Influence mineure	
6. Forage dans l'est de l'Arctique	Au large des T.N.-O.	6	1979	Détermination des conditions concernant le premier projet extracôtier de l'est de l'Arctique (plans d'urgence, embauche au niveau local et poursuite de la recherche).	Recommandation d'attribution de fonds aux intervenants, incitation à la poursuite des études environnementales et des programmes d'information/embauche au niveau local.	Forage de puits extracôtiers.
7. Forage détroit de Lancaster EC	Passage du Nord-Ouest	7	1979	Le rapport de la Commission a entraîné des études régionales importantes et la rédaction d'un "livre vert" par le MAINC.	Prise en considération des inquiétudes des communautés autochtones et début des recherches concernant la planification d'urgence.	Projet interrompu.
8. Roberts Bank	Expansion du port Colombie-Britannique	9	1979	Le rapport de la Commission a entraîné des modifications de l'étendue et de l'emplacement du projet.	Création d'un comité de coordination.	Exécution du projet modifié.
9. Route de Banff EC	Parc national de Banff, Alberta	11 18	1979 1982	Le rapport a entraîné la création de plusieurs comités de coordination et l'inclusion de mesures de conservation importantes.	Inclusion de modifications détaillées au projet.	Exécution du projet modifié.
10. Boundary Bay	Remise en activité de l'aéroport Colombie-Britannique	12	1979	Création du comité d'examen de Boundary Bay et amélioration des communications entre le public et le gouvernement d'uune part et entre les divers gouvernements d'autre part.	Tenue d'études environnementales et début de programmes d'aménagement des terres.	Exécution du projet.
11. Projet pilote de l'Arctique EC	Projet GNL du Nord - T.N.-O.	14	1980	Établissement du CCETMMA pour la navigation dans le Nord et détermination des questions d'importantce pour les Inuit.	Identification de questions concernant l'environnement et de la nécessité de plus amples recherches.	Projet abandonné au cours des audiences de l'ONÉ.

Table 2-3 APERÇU DES RAPPORTS DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
(EC projets qui ont été sujets à une étude détaillée)

Titre du projet	Type de projet et lieu	Numéro du rapport	Date	CONSÉQUENCES DU RAPPORT		Sort du projet
				Influence majeure	Influence mineure	
12. Projet Lower Churchill	Projet hydro-électrique, Labrador	15	1980	Établissement d'objectifs concernant les indemnisations, la surveillance, la formation et l'hébergement des travailleurs.	Recommandations concernant le recours aux comités de liaison locaux.	Le projet n'a pas été exécuté.
13. Projet Norman Wells EC	Pipeline et champ pétrolifère - T.N.-O.	16	1981	Les recommandations de la commission ont retardé le début du projet et ont donné à toutes les parties plus de temps pour se préparer.	Détermination plus précise des préoccupations des autochtones en vue des audiences de l'ONÉ.	Projet presque achevé.
14. Projet CP Rail	Rogers Pass, Alberta	20 22 Final	1982 1983	Résolution des questions concernant l'emplacement des cheminées de ventilation et l'utilisation de campements de chantier. Recours à un coordonnateur des lieux.	Le rapport de la Commission a servi de base pour une entente de décret en conseil entre Parcs Canada et le CP.	Projet en cours d'exécution.
15. Projet CN Rail	Projet de doublement des voies	23 28	1983 provisoir 1985	Suggestion concernant l'orientation de la conception et du projet d'examen : on attend le rapport final pour faire d'autres recommandations concernant la proposition du CN et interaction du gouvernement.	(Le rapport final n'était pas publié au moment de la rédaction).	Projet à l'étape de la conception.
16. Projet de développement Venture EC	Gaz naturel extra-côtier, Île de Sable, Nouvelle-Écosse	24	1983	Rapports de la Commission bien accueillis par les gouvernements : ententes d'indemnisation élaborées par la suite.	L'ONÉ a tenu compte des recommandations de la Commission concernant les permis.	Projet à l'étape de la conception.

de comités de coordination qui ont intégré les fonctions de plusieurs ministères et permis un contrôle continu tout au long des travaux.

Il conviendrait de s'interroger davantage sur le temps le plus opportun pour la présentation des projets et sur la façon de formuler ces derniers aux commissions, afin de favoriser l'application des conclusions. Par la même occasion, on pourrait étudier les types de conclusions auxquelles arrivent les différentes commissions, ainsi que les raisons de leur succès à l'application.

3. ÉTUDE DE CAS

A. Choix de rapports pour l'analyse détaillée

Suite à l'analyse présentée à la section 2, on a choisi cinq rapports à des fins d'analyse détaillée. Les rapports en question devaient être les plus représentatifs possible des travaux des commissions d'évaluation environnementale.

Les critères de sélection utilisés étaient de deux ordres : les critères associés au projet lui-même (numérotés de 1 à 5 au tableau 3-1) et les critères descriptifs du Processus (numérotés de 6 à 9 au tableau 3-1). Les rapports choisis l'ont été en raison de leurs caractéristiques propres.

On a choisi des rapports de projets à portée régionale ou particuliers à un endroit donné; des projets de grande envergure et des projets de petite envergure; des projets réalisés sur la côte et d'autres projets réalisés au large et encore d'autres réalisés à la fois sur la côte et au large; des projets de courte et de longue durée; et des projets réalisés et ceux mis de côté.

On a choisi des examens effectués par le gouvernement fédéral seul, de même que des examens dans lesquels les gouvernements provinciaux ou territoriaux ont joué un rôle majeur ou mineur. Quelques organismes fédéraux seulement ont travaillé à certains examens, un grand nombre dans d'autres. Enfin, l'un des rapports recommandait l'interruption du projet à l'étude, tandis que d'autres recommandaient la poursuite des travaux après modification. Les études de cas sont énumérées et résumées ci-après:

- Projet de la route de Banff : projet se rapportant à un lieu précis, et touchant peu d'organismes fédéraux.

- Exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et construction d'un pipeline : projet important, propre à un lieu donné, touchant des organismes fédéraux et territoriaux.

- Projet pilote de l'Arctique (Composante du Nord) : examen global se rapportant à une région dans un secteur de compétence principalement fédérale (avec participation du gouvernement territorial) touchant un grand nombre d'organismes fédéraux, dans le but d'évaluer un projet de développement régional.

- Forage dans le détroit de Lancaster : examen global se rapportant à une région dans un secteur de compétence principalement fédérale touchant bon nombre d'organismes fédéraux, dans le but d'évaluer une proposition liée à un lieu précis.

- Projet de développement Venture : projet régional d'envergure touchant plusieurs organismes fédéraux et provinciaux.

TABLEAU 3-1 CRITÈRES CONCERNANT LE CHOIX DES ÉTUDES DE CAS ET PROFIL DES RAPPORTS DU PÉEE CHOISIS

CRITÈRES		RAPPORTS DU PÉEE CHOISIS POUR FAIRE L'OBJET D'ÉTUDES DE CAS				
		Forage détroit de Lancaster	Projet pilote de l'Arctique (Nord)	Pipeline et champ Norman Wells	Route de Banff	Développement Venture
CRITÈRES LIÉS AU PROJET						
1. Portée du projet :	- régional		X	X		X
	- site spécifique	X			X	
2. Envergure du projet :	- grande région		X	X		X
	- site spécifique	X			X	
3. Lieu du projet :	- à terre			X	X	
	- au large	X				
	- à terre et au large		X			X
4. Durée de la construction :	- 1 à 3 ans	X		X	X	
	- plus de 3 ans		X			X
5. État actuel du projet :	- activités déjà entreprises			X	X	
	- aucune activité entreprise	X	X			X
CRITÈRES LIÉS AU PROCESSUS						
6. Portée de l'examen:	- régional	X	X	X		X
	- site spécifique				X	
7. Compétence:	- fédérale				X	
	- compétence partagée fédérale/provinciale/territoriale	X	X	X		X
8. Nombre d'organismes fédéraux participants:		X	X	X		X
	- un grand nombre				X	
	- quelques-uns					
9. Décision découlant de	- exécution (avec l'examen:		X	X[1]	X	X
	- projet reporté ou interrompu	X				

1 En janvier 1981, la Commission de Norman Wells a recommandé que le projet "ne soit pas entrepris avant 1982".

Les études de cas énumérées ci-dessus ont toutes donné lieu à des conclusions spécifiques concernant les effets des recommandations de la commission pertinente. On a ensuite formulé des conclusions générales concernant l'influence des rapports des commissions sur le processus décisionnel du gouvernement fédéral.

B. Projet de la route de Banff

Historique

La route transcanadienne traverse le parc national de Banff et relie Calgary à un réseau routier intérieur qui mène jusqu'à la côte Ouest en passant par le parc national Yoho.

Parcs Canada, en vertu des pouvoirs que lui confère la Loi sur les parcs nationaux, administre tous les parcs nationaux du Canada, y compris celui de Banff. Banff a été le tout premier parc national du Canada et couvre actuellement quelque 6 641 km^2. Il a été créé le 28 novembre 1885 par un décret en conseil instituant une réserve de 26 km^2 environ. Ironiquement, le facteur qui a motivé la convocation d'une commission d'évaluation environnementale est semblable à celui qui avait amené la création du parc il y a près d'un siècle (construction d'une voie de communication par le CP). À l'automne de 1883, les poseurs de voies du CP avançaient vers l'ouest le long de la vallée Bow River et dans les Rocheuses. La compagnie eut tôt fait de constater les avantages de ce moyen de transport pour l'industrie touristique alors naissante. Le service-voyageurs du CP dans les Rocheuses fut inauguré à l'été de 1886. En visite dans la région, le Premier ministre Sir John A. Macdonald estima que Banff était promis à un brillant avenir.

Ce n'est cependant que le 23 juin 1887 que Banff devint le premier parc national du Canada, aux termes du Rocky Mountain Act (le parc national de Banff s'est appelé Parc des montagnes rocheuses jusqu'en 1930). Leighton 1985) observait ce qui suit :

> Il y a cent ans nous avons semé le germe de ce qui allait devenir notre réseau de parcs nationaux près des sources thermales de Banff. Dans sa hâte à célébrer son centenaire, Parcs Canada a cependant sauté quelques années : le parc national de Banff n'a été créé qu'en 1887. Sans doute y a-t-il eu confusion avec le centenaire de la ligne du Canadien pacifique, terminée, elle, en 1885. Compte tenu des liens étroits qui existent entre Banff et le CP, il s'agit évidemment d'une erreur compréhensible.

Banff n'est plus aujourd'hui un lieu de villégiature du CP, mais bien l'un des principaux centres touristiques du continent. Si certains souhaitent conserver au parc son caractère "sauvage", d'autres veulent en faciliter l'accès aux touristes et aux automobilistes, d'où la nécessité d'étendre (élargissement à quatre voies) le réseau routier du parc.

La route transcanadienne a été construite en vertu de la Loi sur la route transcanadienne. Travaux publics Canada, le ministère responsable de

l'administration de la Loi, à titre d'agent du gouvernement fédéral, a terminé la construction de la route transcanadienne dans les limites du parc national de Banff en 1960. Il est assez inhabituel de voir une route nationale traverser un parc national; la situation ne pouvait donc que susciter des conflits d'intérêt.

Au milieu des années 1970, l'accroissement de la circulation dans le parc atteignit un niveau inacceptable du point de vue de la sécurité et ce, pour trois raisons :

. la rapide croissance de la population dans la région de Calgary et de la demande subséquente de services et d'équipements de loisirs;

. l'augmentation du nombre de camions qui empruntent la route à faible pente qui traverse les Rocheuses; et

. l'accroissement du nombre de touristes provenant de l'extérieur de la province.

En mai 1978, Travaux publics Canada (TPC) proposait d'élargir la route à quatre voies et de limiter l'accès au parc. Le BFEÉE institua alors une commission dont le rapport fut rendu public en octobre 1979. Travaux publics Canada présenta ensuite un énoncé des incidences environnementales concernant la phase II du projet à la commission en août 1981 et celle-ci publia son deuxième rapport en avril 1982.

Les modifications proposées par TPC à la route transcanadienne dans le parc national de Banff sont d'élargir à quatre voies la route entre la porte est et le kilomètre 27, près de la voie d'accès au centre de ski de Sunshine Village. À ce jour, TPC n'a soumis aucune proposition concernant la modification de la route passé le kilomètre 27. Toutefois, si les travaux devaient continuer, le parc, dont l'accès serait limité, se verrait traversé en entier par une route à quatre voies avec terre-plein.

Recommandations

Les recommandations de la Commission sur le projet de la route de Banff figurent dans deux rapports : Projet de la route de Banff, de la porte est au kilomètre 13 (BFEÉE 1979c), Phase I; et Projet de la route de Banff, du kilomètre 13 au kilomètre 27 (BFEÉE 1972a), Phase II.

Le premier rapport contient 22 recommandations sur des problèmes de construction (reboisement, nouveau tracé du cours d'eau, etc.), la création d'un comité chargé de superviser la conception et la coordination interministérielle, la nomination d'un coordonnateur en matière d'environnement et divers aspects de la gestion des parcs et de l'utilisation des lieux par les entrepreneurs.

Le deuxième rapport contient 13 recommandations sur des stratégies de conservation et de protection de l'environnement le long de la voie de communication ainsi que sur la gestion des parcs et la coordination entre les organismes fédéraux appropriés.

Ces recommandations reconnaissaient le caractère particulier du projet à l'étude : améliorer une importante voie de communication en se conformant à des normes élevées en matière d'esthétique et de protection de l'environnement. Il fallait assurer la coordination et la collaboration entre les divers organismes fédéraux responsables du projet, ainsi que la supervision adéquate des entrepreneurs de façon à veiller au respect des normes en vigueur. Tous ces facteurs devaient être examinés par des groupes d'intérêt public bien informés dont les attentes étaient considérables. Étant donné les débats passionnés qui avaient précédé l'adoption du PÉEE, les consultations relatives au projet de la route de Banff promettaient de poser un défi de taille pour toutes les parties en cause.

Application des recommandations

Plusieurs examens ont été menés concernant le rôle et les conclusions de la Commission d'évaluation environnementale sur le projet de la route de Banff. Le plus récent est une étude menée en 1984 par l'université de Calgary sur le premier rapport (BFEÉE 1979c). L'étude conclut que les évaluations des incidences environnementales et les recommandations de la Commission paraissent généralement satisfaisantes et que les mesures d'atténuation prises semblent avoir été un succès.

Néanmoins, cette étude et bien d'autres soulèvent plusieurs questions à l'égard du Processus et de ses conclusions. On considère en effet que les solutions de rechange en matière de transport (transport public) et la nécessité de créer d'autres installations de loisirs (comme Kananaskis) n'ont pas reçu toute l'attention nécessaire. En outre, les sommes provenant du fonds de Projets spéciaux de relance (planning contractuel accéléré), ont permis l'accélération du projet; toutefois, conséquences qu'il était impossible de prévoir, cette accélération a amené des changements dans le processus de gestion et dans les pratiques établies à l'étape de la construction.

La principale recommandation, en ce qui a trait à la gestion environnementale à long terme du projet, concernait la création de comités de coordination. Six comités et sous-comités ont donc été créés, y compris un Comité supérieur et un Comité d'orientation. Le premier coordonne les activités et les travaux tandis que le second veille au respect des objectifs de la politique. Les quatre sous-comités (sur l'environnement, la conception, la construction et les relations publiques) ont des fonctions spécifiques et relèvent du Comité supérieur.

La nomination d'un coordonnateur en matière d'environnement, conformément à une entente conjointe entre Parcs Canada et TPC, a facilité la solution des problèmes "ponctuels" et permis au Comité sur l'environnement de maintenir ses contacts.

Il est intéressant de noter que la Commission sur la phase II du projet (BFEÉE) 1982a) a recommandé ce qui suit:

1. (xiii) que Parcs Canada ait la responsabilité générale du contrôle et de l'évaluation

(ixv) que Travaux publics Canada soit responsable de la conception, des coûts et de la construction au cas où les mesures d'atténuation devraient être modifiées à la suite du contrôle ou de l'évaluation.

L'une des recommandations importantes de la Commission d'évaluation environnementale sur le projet de la route de Banff a bel et bien été appliquée. La surveillance après évaluation, rarement effectuée dans le milieu environnemental canadien, est ici appliquée durant les travaux. Les responsables de la construction peuvent donc recevoir directement les observations pertinentes, ce qui permet d'évaluer de nouvelles techniques et méthodes dans le cadre du projet.

L'efficacité et le succès des comités dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation ont été prouvés.

Conclusions générales

Un thème revenait dans toutes les entrevues menées auprès des personnes qui connaissent bien les recommandations de la Commission : ce projet représente sans doute l'une des plus grandes réussites du PÉEE, sinon la plus grande.

Avant l'examen, la question de l'approbation des travaux d'aménagement dans les parcs nationaux était devenue fortement polarisée et politique. Parallèlement, les pressions exercées par les usagers et les considérations de sécurité avaient exigé l'étude de solutions de rechange concernant le transport à Banff. Le conflit entre les tenants de la conservation et les organismes chargés de fournir des services et des transports adéquats dans le parc semblait inévitable.

En plus de ces conflits "externes" entre les organismes gouvernementaux et les tenants de la conservation, il y avait des conflits "internes" au sein des organismes eux-mêmes (par exemple, Parcs Canada). Toutes les parties cherchaient à résoudre ces divergences d'opinions et à trouver des solutions acceptables.

Le PÉEE a joué un rôle de premier plan à cet égard en facilitant la solution des conflits. Le recours au Processus a catalysé le débat au sein du gouvernement et entre le gouvernement et le public. Le projet de la route de Banff est le seul qui fasse une telle unanimité quant au succès et au degré d'application des recommandations formulées. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à ce succès.

Tout d'abord, le PÉEE a fait connaître au public quantité de données de nature à améliorer considérablement le processus décisionnel.

Deuxièmement, grâce au Processus, on a pu écarter les discussions de l'arène politique et éviter les conflits, ce qui a permis à chaque groupe d'intérêt de concentrer son attention sur les questions à l'étude.

Troisièmement, la mise sur pied des comités recommandés par la Commission a permis de modifier les exigences en matière de conception de façon à tenir compte des principes de conservation et des priorités concernant l'élargissement des voies. Ces comités ont également permis une évaluation ultérieure continue tenant compte des travaux en cours, et leur souplesse a favorisé la discussion sur les exigences à respecter.

Tous ces facteurs ont facilité la participation du public et permis à chacun des organismes gouvernementaux concernés de se consacrer entièrement à son mandat. Parcs Canada a donc pu défendre ses intérêts en matière de conservation, tandis que TPC cherchait à identifier les meilleures méthodes de construction. Chacun a pu ensuite s'intéresser aux questions les plus générales découlant du projet. Dans chaque cas, le Processus a accru la capacité des organismes de se consacrer aux questions liées à leur mandat, de définir leurs objectifs et de défendre leurs intérêts en terrain neutre. Par conséquent, presque toutes les recommandations de chaque commission ont été adoptées.

Certaines questions auraient néanmoins pu être traitées plus à fond. Quelques-unes des personnes interrogées ont exprimé leur déception à l'égard de la mise en oeuvre de programmes d'information et d'éducation du public pendant et après l'étape de la construction. On considère aussi que les solutions de rechange en matière de transport ou de tracé de route n'ont pas été étudiées assez à fond. La plupart étaient cependant d'avis que le Processus a facilité la prise de décisions : en éliminant les débats stériles, on a permis au projet d'aller de l'avant.

Ce n'est peut-être pas une coïncidence que les travaux se soient déroulés par étapes. Les principes acquis à l'étape I ont été incorporés aux activités subséquentes et ils ont également servi de base à la deuxième série de recommandations formulées. On a donc profité d'un processus "autocorrecteur" tenant compte des travaux en cours.

Cette approche "par étapes" s'est avérée un tel succès qu'il ne sera peut-être pas nécessaire de convoquer une troisième commission lorsqu'on voudra prolonger à nouveau la route. Le mécanisme et les comités en place n'auront qu'à continuer leur travail.

Certaines recommandations spécifiques ont pu être incorporées avec succès à l'étape de la construction des projets finals. On a ainsi installé des clôtures, aménagé des passages souterrains et effectué des études en vue de concevoir de meilleures clôtures. La recommandation concernant la réclamation des zones affectées a entraîné des progrès importants en pratique. Ces recommandations ont, dans bien des cas, été appliquées (recommandation de la phase I) par l'entremise d'un comité chargé de superviser les travaux de construction. Ces comités ont réussi grâce à l'appui des organismes fédéraux et au fait qu'ils ont put évoluer compte tenu des besoins du projet en question.

Par exemple, la recommandation 4.2(6) (emprunts et formulation de plans concernant les ongulés) (BFEÉEE 1982a) a constitué un progrès dans l'établissement de contrôles environnementaux en vue de pratiques d'ingénierie

"normalisées". Ce succès a été attribué directement au fait que la Commission sur la route de Banff a pu faire une recommandation valide et précise à ce sujet. De tels progrès ont une incidence sur les projets futurs d'aménagement des parcs nationaux et des applications plus importantes encore dans les endroits prêtant à controverse.

En somme, la Commission d'évaluation environnementale a eu une influence sur à peu près tous les aspects importants du projet : procédures, calendriers et budget. En acceptant les recommandations et en les appliquant, TPC a amélioré la technologie liée à la construction de voies de communication dans les zones importantes. En fait, TPC est devenu un "leader mondial" en matière de technologie et de techniques de protection de l'habitat et de conservation de la faune dans les grands projets de construction de route.

Curieusement, beaucoup des personnes interrogées ont noté non les effets positifs du Processus sur les questions techniques, mais ses effets positifs sur la coopération entre les individus et les organismes. Le PÉEE a permis aux intervenants de concentrer leur attention sur les objectifs et les questions à l'étude. Qu'ils aient ensuite pu faire face au défi posé par le projet n'a, évidemment, rien à voir avec le PÉEE ni avec aucun autre processus. Néanmoins, le PÉEE a été un premier pas vers la rationalisation des rôles et responsabilités des différents groupes d'intérêt participant aux consultations publiques de Banff.

La faible participation du public après les audiences et le peu d'information mise à sa disposition pendant et après les activités de construction ont semblé être des lacunes majeures aux yeux de certains. On considère que les organismes gouvernementaux et les tenants de la conservation ont perdu là une bonne occasion d'instituer un programme continu d'information publique concernant les mesures innovatrices adoptées en vue de la construction et de l'entretien de la route.

Au cours de la réalisation de n'importe quel projet, le roulement du personnel est un phénomène normal, particulièrement chez les entrepreneurs ou les cadres. Curieusement, ce roulement peut servir à illustrer de façon indirecte un autre aspect de l'influence du PÉEE. Le personnel en place au début du Processus et en contact dès l'abord avec les préoccupations du public a été sensibilisé directement aux problèmes à l'étude. Le personnel engagé plus tard n'a pas connu cette expérience et peut donc avoir une perception différente des problèmes. L'efficacité des comités, qui a été démontrée, pourrait aussi être influencée par le roulement. Ces commentaires montrent que la Commission a joué un rôle "éducatif" qui contribue à créer une atmosphère favorable à la collaboration. Les résultats positifs enregistrés doivent, en grande partie, être attribués à la compétence des membres des organismes gouvernementaux (en particulier Parcs Canada et TPC) qui ont su relever les défis auxquels ils faisaient face.

Le PÉEE a donc facilité le processus décisionnel de quatre façons :

. Il a permis d'éviter un conflit à l'intérieur du gouvernement et entre les groupes d'intérêt public.

- Il a fourni aux groupes d'intérêt (à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement) la possibilité de consacrer toute l'attention voulue à leurs priorités et à leurs mandats. Les décisions ont été prises après consultation véritable.

- Il a permis aux organismes gouvernementaux de reprendre à leur compte les recommandations spécifiques et claires, par l'entremise de comités dynamiques qui ont une longue expérience des activités de construction et d'entretien.

- Il a facilité le développement "par étapes" qui pourrait éviter le recours à de nouveaux examens.

C. Exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et construction d'un pipeline

Historique

Depuis le tout début, le projet d'exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et de construction d'un pipeline a soulevé bien des controverses et a donné lieu à de nombreuses études. La chose n'est guère surprenante si l'on considère l'importance de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie terminée en 1977 et le débat qui a suivi au sujet des revendications territoriales des autochtones.

Le projet de Norman Wells était le deuxième projet important de production et de transport des hydrocarbures dans les Territoires du Nord-Ouest (le premier était le pipeline de la Canol). En juillet 1981, le cabinet fédéral donnait son autorisation de principe concernant la réalisation du projet. La phase I, soit l'expansion par Esso Ressources Canada Ltée du champ pétrolifère de Norman Wells de 425 à 4 800 mètres cubes de pétrole par jour, exigeait le forage de quelque 160 puits de production et d'injection d'eau. Ces puits devaient être forés sur la terre ferme, sur les îles Goose et Bear dans le Mackenzie et sur six îles artificielles. Des tuyaux de faible diamètre devaient transporter le pétrole brut jusqu'à une nouvelle installation de traitement construite sur la rive est du Mackenzie.

La phase II, soit la construction du pipeline de Norman Wells par la Interprovincial Pipe Line (NW) Ltd., devait amener des tuyaux de 324 mm (12 po) vers le sud, de Norman Wells jusqu'à Zama dans le nord de l'Alberta, à 870 km de distance. À Zama, la ligne devait rejoindre le système existant de transport du pétrole vers les centres de raffinage du Sud (réseau Rainbow). La capacité de la ligne était estimée à 5 000 mètres cubes par jour.

La réalisation du projet a débuté en mai 1982. Les travaux de construction des îles artificielles et de dégagement de l'emprise ont commencé en janvier 1983. Le projet a pris fin en 1985. On estimait initialement le coût du projet à un milliard de dollars (même si la récession a pu entraîner des réductions considérables des coûts) et on prévoyait employer jusqu'à 1 800 personnes durant le gros des travaux de construction (Esso Ressources Ltée 1980).

Une partie (en fait, près de la moitié) du pipeline de la vallée du Mackenzie sera donc terminée deux ans avant l'expiration du moratoire de dix ans proposé par le juge Tom Berger. Ce pipeline représente par conséquent un élément important du développement industriel de la vallée du Mackenzie, entrepris il y a près de 200 ans.

Alexander Mackenzie fut le premier à noter la présence de pétrole dans le bassin du Mackenzie en 1789. En 1919, un premier puits de pétrole d'une profondeur totale d'à peine 783 pieds fut foré à Norman Wells. Sa production atteignit les 100 barils par jour et plusieurs autres puits furent creusés dans les années qui suivirent. De plus, on construisit une raffinerie primitive destinée à répondre aux besoins locaux. Cette raffinerie ferma ses portes en 1925, mais elle fut rouverte en 1932 pour desservir la mine de radium de l'Eldorado sur le lac du Grand Ours. En 1939, la raffinerie fut remise en état et put produire 840 barils par jour.

Le rythme du développement s'accéléra considérablement durant la Deuxième Guerre mondiale, car le champ pétrolifère de Norman Wells devint soudain une source stratégique d'approvisionnement en pétrole pour les troupes qui défendaient l'Alaska et le Yukon. Le projet "Canadian Oil" ou Canol fut lancé en 1942 et vit son coût initial de 25 millions de dollars grimper à plus de 130 millions de dollars (Bryant 1982). La ligne fut terminée en février 1944 et fermée en mars 1945. À Norman Wells, la production atteignit un sommet de 5 480 barils par jour durant la guerre, et au total, 1 675 132 barils furent produits (fait significatif, seulement 659 130 atteignirent la raffinerie de Whitehorse et quelque 99 000 demeurèrent dans le pipeline après sa fermeture et furent plus tard remis à la Compagnie pétrolière Impériale Ltée (Bryant 1982; Page 1981).

Malgré la baisse rapide de la production du pétrole après la guerre, les opérations continuèrent jusqu'à ce que d'autres forages de délimitation effectués en 1979 révèlent la vraie dimension du réservoir de Norman Wells qui contient 650 millions de barils de pétrole.

Le projet de Norman Wells a été examiné lors de trois audiences publiques: dans le cadre du PÉEE, par l'ONÉ et par l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest. Deux de ces processus étaient réglementaires (ONÉ et Office des eaux), l'autre consultatif. Chacun a examiné les aspects techniques, environnementaux et socio-économiques du projet.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAINC) a soumis officiellement le projet au BFEÉE en février 1980. Esso Ressources Canada Ltée et Interprovincial Pipelines Ltd. (IPL) ont présenté conjointement un énoncé des incidences environnementales à la Commission d'évaluation environnementale de Norman Wells en avril 1980. Celle-ci a tenu des consultations locales et générales du 11 août au 1er septembre 1980 dans la vallée du Mackenzie, à Yellowknife et dans le nord de l'Alberta. Elle a remis son rapport final en janvier 1981.

En plus de faire une demande de droit de passage au MAINC en mars 1980, IPL a demandé un certificat de commodité et de nécessité publiques à

l'ONÉ, qui a ensuite organisé des audiences à Edmonton, Yellowknife et Ottawa en 1980. Les conditions du certificat ont été énoncées en mars 1981.

L'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest a organisé des audiences dans les communautés de la vallée du Mackenzie en 1981 relativement aux demandes de permis d'Esso et d'IPL.

Chacun de ces processus a identifié un grand nombre de préoccupations d'ordre environnemental et socio-économique chez les autochtones, les organismes gouvernementaux et les groupes d'intérêt public. Comme il fallait s'y attendre, les autochtones ont pressé le gouvernement de régler les questions de revendications territoriales en instance, et de prendre les mesures nécessaires en vue du contrôle et de la protection de l'environnement.

Le certificat de commodité et de nécessité publiques de l'ONÉ (OC-35) a été approuvé par le Gouverneur en conseil le 29 octobre 1981, et IPL a été autorisée à poursuivre ses travaux à certaines conditions en septembre 1982. L'Office des eaux des T.N.-O. a délivré des permis à Esso et IPL le 1er juillet 1982 et le 1er janvier 1983 respectivement.

Recommandations

Les 61 recommandations de la Commission d'évaluation environnementale de Norman Wells, plus une conclusion concernant les revendications territoriales non résolues, figurent dans un rapport publié sous la présidence de Pat Duffy (BFEÉE 1981a). Les recommandations ont été groupées dans quatre grandes catégories : environnement et ingénierie, économie et société, préoccupations sociales et nord-ouest de l'Alberta.

La première catégorie contient des recommandations sur les solutions de rechange possibles, les problèmes géotechniques, le franchissement des cours d'eau, la construction des îles, les pêches et la faune, la forêt, les déversements de pétrole, les substances toxiques, l'utilisation des eaux, l'archéologie et la gestion des incidences environnementales. La section sur l'économie et la société porte sur l'économie régionale, l'emploi, les services gouvernementaux, le transport et les communications.

Dans la section sur les préoccupations sociales, on parle de la société dualiste, ainsi que des personnes vivant dans le Nord, des coûts et des avantages sociaux, des buts et de la planification, de la liaison entre le gouvernement et le promoteur et du rôle de la collectivité.

La Commission s'est intéressée aux préoccupations de la bande Déné Tha du nord de l'Alberta et notait dans sa conclusion la nécessité de trouver une solution acceptable aux revendications territoriales dans la région du Mackenzie.

La recommandation qui a soulevé le plus d'intérêt (n° 61) est celle qui demandait un délai d'un an au moins avant la réalisation du projet (BFEÉE 1981a) :

> Finalement, on recommande que la réalisation du projet d'exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et de construction d'un pipeline ne débute pas avant 1982 en raison des questions environnementales et socio-économiques qui restent à régler et de la nécessité pour le gouvernement de faire certains préparatifs. La Commission croit que ce délai permettra la planification et la mise sur pied de mécanismes de protection et des programmes requis.

Application des recommandations

L'énoncé des incidences environnementales présenté conjointement par Esso et IPL relativement au projet de Norman Wells a été soumis au MAINC avant que le BFEÉE soit en mesure de constituer une commission d'examen et, par conséquent, les promoteurs n'ont reçu aucune directive du BFEÉE concernant la rédaction de cet énoncé. Il ont donc suivi les lignes directrices en matière d'évaluation des incidences environnementales pour les projets d'exploration et de production de pétrole et de gaz.

Il y a donc eu controverse dès le début de l'évaluation, car comme le notait Bryant (1982) :

> Il n'y a eu aucune directive spécifique concernant l'énoncé des incidences environnementales de Norman Wells, et le BFEÉE a été critiqué à ce sujet parce qu'on a jugé que des données importantes ne figuraient pas dans l'énoncé et que les intervenants n'avaient pas de directives sur lesquelles fonder leur examen. Certains intervenants ont même été jusqu'à dire que tout le processus d'examen avait été falsifié dans le but d'accélérer les choses.

Environnement Canada et P&O sont intervenus conjointement durant les audiences de la Commission. Il faudrait comparer les recommandations de la Commission avec certains des commentaires faits à ce moment-là. Environnement Canada et P&O étaient d'avis que les répercussions du projet peuvent être atténuées par la planification, une conception saine et de bonnes pratiques de construction. Ils avaient décelé cinq problèmes :

- Aucun progrès n'avait été réalisé par rapport aux recommandations du juge Berger, notamment en ce qui avait trait à la planification de l'utilisation des terres dans le Nord.
- Les promoteurs n'avaient pas préparé de plan d'urgence satisfaisant.
- Certaines questions concernant la construction des îles artificielles et le design n'avaient pas été réglées.
- Le modèle de pipeline proposé ne réglait pas le problème du pergélisol.
- Il fallait mieux justifier le choix de l'itinéraire.

Bryant (1982) énumère d'autres questions soulevées par Environnement Canada et P&O durant les audiences et évalue les présentations des organismes à la Commission. Il conclut ce qui suit :

> En somme, les audiences ont été un succès, du moins selon Environnement Canada ... On ne peut toutefois pas dire que le Ministère a été entièrement satisfait, car certaines questions n'ont pas été réglées ...

La plus importante recommandation de la Commission (pour les promoteurs du moins) était de retarder le projet pendant un an pour permettre au gouvernement de faire certains préparatifs d'ordre administratif et aux promoteurs d'effectuer les recherches subséquentes nécessaires.

Cette proposition avait l'appui des ministres de l'Environnement et des Affaires indiennes et du Nord. Le Cabinet a donc accepté la recommandation et le projet a été retardé. Ce délai a aussi permis aux autochtones et au gouvernement du Nord-Ouest de mieux se préparer, notamment dans le domaine des revendications territoriales.

Quant aux soixante autres recommandations de la Commission, il est difficile d'évaluer correctement leurs effets sur le projet. Tout d'abord, il faut dire que la BFEÉE, l'ONÉ et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest ont tous trois fait des recommandations et établi des critères en matière de délivrance des permis. Les recommandations de l'ONÉ et de l'Office des eaux ont peut-être eu un effet important étant donné qu'elles ont entraîné la délivrance de certificats officiels, mais les recommandations de la Commission d'évaluation sont d'ordre strictement consultatif. Cependant, Bryant (1982) note ce qui suit :

> ... on constate que durant les audiences subséquentes de l'Office national de l'énergie, aucune question environnementale importante n'a été soulevée qui n'avait déjà été abordée devant la Commission d'évaluation environnementale.

Les travaux de l'ONÉ ont donc fait double emploi, ce qui empêche les chercheurs d'identifier clairement les effets des recommandations de la Commission, étant donné que l'ONÉ et la Commission ont examiné à peu près les mêmes questions.

Deuxièmement, il y a eu peu d'études détaillées sur les effets des recommandations ou leur application. On peut cependant citer l'étude effectuée par Environnement Canada (Bryant 1982).

> ... La Commission a incorporé bon nombre des préoccupations du Ministère (Environnement Canada) dans sa "demande de renseignements supplémentaires" et dans ses recommandations finales. Cela ne veut toutefois pas dire que toutes ces questions avaient déjà été suffisamment étudiées. Si tel était le cas pour certaines, par exemple pour ce qui est de la construction des îles ou de la détection des fuites, beaucoup d'autres ont été oubliées ou traitées de façon très superficielle. Cela est dû en grande partie à ce que le BFEÉE n'a aucune autorité légale pour citer l'information ou faire appliquer ses recommandations; en fait, tout le Processus est assujetti à la bonne volonté et à la conscience sociale des promoteurs qui peuvent ou non

> fournir des données. À cet égard, on peut dire qu'Esso a montré beaucoup plus de bonne volonté à l'égard de la Commission qu'IPL. Esso a en effet appliqué intégralement quatre des neuf recommandations concernant l'expansion du champ pétrolifère ... et tenté d'en appliquer au moins deux autres ... Par contre, IPL n'a encore appliqué aucune des quatre recommandations émanant d'Environnement Canada qui lui étaient adressées ... En fait, tout au long de la préparation de ce rapport, IPL a systématiquement refusé de dire où en était l'application des recommandations du BFEÉE, croyant (apparemment) que le Processus avait pris fin au moment où le rapport final du BFEÉE a été déposé.

L'auteur poursuit :

> En ce qui concerne le BFEÉE, même si l'on peut critiquer certaines de ses recommandations et les trouver vagues et prêtant à confusion ... et même si l'on peut déplorer qu'il n'ait émis aucune directive concernant l'étude des incidences environnementales, il semble (et c'est du moins l'opinion de l'auteur) qu'il ait fait un excellent travail pour ce qui est d'organiser et d'assimiler une grande variété de faits et d'opinions dans une très courte période ...

Il est aussi intéressant de noter qu'IPL n'avait pas encore réglé le problème de la surveillance de la faune au moment de la rédaction du rapport Bryant (1982), mais la question a été examinée à nouveau lors des audiences de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort à Yellowknife. Les pressions exercées alors par le public ont amené le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et IPL à régler le problème.

Dans le cadre des audiences sur la mer de Beaufort, plusieurs intervenants se sont servis de l'"expérience de Norman Wells" pour rédiger leur étude. Les Dénés (1983) par exemple, ont étudié et comparé leurs expériences avec celles du BFEÉE et de l'ONÉ et ont conclu ce qui suit :

> Le PÉEE relève du gouvernement fédéral au même titre que l'ONÉ et, par conséquent, il fallait s'attendre à ce que la Commission de Norman Wells, tout comme l'ONÉ, autorisent la construction du pipeline. À la différence de l'ONÉ, la Commission n'a pas le pouvoir de faire appliquer ses recommandations et peut donc admettre des débats plus libres et plus généraux. Grâce au PÉEE, le gouvernement fédéral peut chercher à persuader les Canadiens combien il prête attention à leurs intérêts et à leur environnement. On peut cependant se demander pourquoi alors il ne donne pas au BFEÉE autant de pouvoirs et d'influence qu'à l'ONÉ.
>
> Malgré ses lacunes, le rapport de la Commission a joué un rôle indispensable dans le processus d'évaluation des aspects environnementaux, socio-économiques et techniques du projet de Norman Wells. Sans le PÉEE, l'ONÉ aurait été le seul instrument d'évaluation du projet et,

> comme je l'ai démontré, beaucoup de questions importantes n'auraient pas été abordées, et les gens n'auraient pas été entendus.

Page (1981) était un peu moins optimiste dans son étude des rôles de l'ONE et du PÉEE à l'égard du projet de Norman Wells. Au sujet des conséquences de l'approbation du projet par ces deux organismes sur les revendications territoriales des autochtones, il note ce qui suit :

> John Olthuis, du Comité Justice et Liberté, l'un des groupes d'intérêt représentés, qualifié la conclusion de l'ONE d'incroyable et d'injuste, les leaders autochtones ayant maintes fois répété à l'Office que l'un des principaux objectifs de leurs revendications était la protection contre les incidences identifiées. Les Dénés soulignaient que l'Office et la Commission avaient totalement ignoré leurs vues dans leurs rapports respectifs.

Pour ce qui est des incidences socio-économiques du projet de construction d'un pipeline, Page (1981) concède cependant ce qui suit :

> Le rapport dans le cadre du PÉEE bien que limité, reconnaissait le bien-fondé des arguments locaux et suggérait l'établissement d'un fonds fiduciaire financé par les recettes fédérales pour répondre partiellement aux nombreuses critiques accusant Ottawa de piller les richesses du Nord pour répondre aux besoins du Sud.

Dans sa conclusion, il critique toutefois autant les conclusions de l'ONE que celles du PÉEE :

> La décision concernant le projet de Norman Wells nous amène à être reconnaissants envers le Ministre pour son intervention qui a renversé les recommandations de l'ONE et de la Commission, lesquelles allaient à l'encontre des souhaits des groupes autochtones comme de l'assemblée territoriale. Il ne faut pas s'étonner si beaucoup d'habitants du Nord sont inquiets de leur avenir face aux pressions de plus en plus fortes que les gens du Sud exercent dans le but d'obtenir leurs richesses énergétiques.

La Commission a fait plus de 30 recommandations sur des questions socio-économiques. Ce chiffre, qui représente la moitié de l'ensemble des recommandations, montre l'attention apportée à ces questions par les décideurs. S'il est difficile d'établir un lien causal entre les deux faits, il n'en reste pas moins qu'en autorisant la poursuite des travaux, le Cabinet a prévu jusqu'à 21,4 millions de dollars (1981-1986) pour répondre à de nombreuses questions soulevées dans le cadre du PÉEE. Ces fonds devraient servir à combler les besoins que suscitait la réalisation des projets chez les collectivités du Nord; à atténuer les incidences sociales et à accroître les possibilités d'ordre économique; à promouvoir la participation au projet; à assurer le contrôle; et à maintenir les services gouvernementaux.

La nation Dénè et l'Association des Métis ont reçu 6,5 millions de dollars pour le développement social et les projets de planification, ainsi que 1,5 million de dollars pour former avec Esso une entreprise conjointe.

L'importance du financement par le fédéral montre que beaucoup des recommandations ont été prises au sérieux, notamment celles portant sur la formation de la population locale, le développement et les affaires.

À mi-chemin de la réalisation du projet, on a soumis une évaluation détaillée au MAINC, de façon à évaluer les questions se rapportant au Bureau de coordination du projet de Norman Wells (BCPNW) (Anon. 1984). Cette étude souligne le rôle d'un autre élément important à l'égard du projet - le Bureau de coordination (BCPNW).

Ce bureau, qui relève du MAINC, a été créé sur autorisation du Cabinet. Il est chargé d'assurer la coordination des activités de réglementation et des programmes de plus en plus nombreux se rapportant au projet (Anon. 1984). Il n'a cependant pas été autorisé à diriger ou contrôler les activités d'aucun organisme gouvernemental. Le Cabinet a plutôt opté pour un moyen terme en la matière, c'est-à-dire qu'il a créé un organisme à mi-chemin entre l'Administration du pipeline du Nord, toute-puissante, et les organismes de réglementation existants. En outre, le BCPNW supervise quatre ententes socio-économiques et environnementales signées par MAINC et les promoteurs en 1981.

Une fois de plus, il est difficile d'établir un rapport direct entre les recommandations formulées dans le cadre du Processus et l'établissement du BCPNW. Il n'en reste pas moins que la Commission a clairement démontré la nécessité d'établir des mécanismes appropriés de coordination et de délivrance des programmes sociaux et de développement économique. La réaction du Cabinet reflète sûrement les préoccupations notées par la Commission. À cet égard, le délai d'un an recommandé par la Commission pour permettre au gouvernement de chercher à résoudre les questions environnementales et socio-économiques en instance, a certainement attiré l'attention sur l'importance de ces questions, tout en laissant aux organismes gouvernementaux fédéraux et territoriaux la souplesse et le temps nécessaires pour s'en occuper. En fait, ce délai et la réponse du gouvernement constituent sans doute l'un des meilleurs exemples des effets que le PÉEE peut avoir sur le processus décisionnel du gouvernement et de l'industrie, du moins dans les Territoires du Nord-Ouest.

Malheureusement, le BCPNW n'est entré pleinement en opération qu'au début de 1983, au moment de la nomination d'un coordonnateur à plein temps. À cette date, la plupart des autorisations avaient déjà été obtenues des organismes de réglementation et les travaux de construction étaient en cours.

Un étude anonyme menée en 1984 analyse le succès du BCPNW et fait de nombreuses recommandations concernant son fonctionnement. Elle note aussi une grande préoccupation à l'égard du délai requis pour l'autorisation de la demande de versement d'une partie des fonds imputables sur les crédits de 21,4 millions de dollars alloués par le gouvernement fédéral :

> La chose a beaucoup ennuyé les Dénés et les Métis et causé une grande consternation parmi le personnel du MAINC à Ottawa ...

Ce délai a été attribué non à la structure de réglementation mais aux procédures du Conseil du Trésor. C'est peut-être là un exemple "indirect" de l'influence du BFEÉE sur les autres organismes fédéraux, bien qu'il s'agisse dans le cas présent d'une influence regrettable.

Conclusions générales

Contrairement au projet de la route de Banff, l'étude de Norman Wells ne fait guère d'unanimité chez les personnes interrogées.

Cela est peut-être dû aux aspirations et aux intérêts variés de ces personnes ainsi qu'au nombre d'audiences et d'évaluations menées dans la région. Le juge Tom Berger avait déjà fait une étude définitive de la question, et plusieurs considèrent que les interventions qui ont suivi n'ont servi qu'à justifier un processus auquel on n'aurait pas dû avoir recours avant la fin du moratoire de dix ans et le règlement de toutes les revendications territoriales.

Certains ont cru percevoir une rivalité entre l'ONÉ, le BFEÉE et le MAINC, chacun contribuant à "miner" les principes énoncés dans le rapport Berger. Le Processus dirigé par l'ONÉ paraît favoriser la domination des avocats; le public, en grande partie des groupes autochtones, n'a guère de chance de participer activement. Certains suggèrent l'abolition dans le Nord de toutes ces commissions, au profit d'une commission de conservation des ressources énergétiques des T.N.-O. semblable à celle qui existe en Alberta.

D'autres soulignent les lacunes des processus de contrôle établis à ce jour. Donihee (1983) affirme ce qui suit dans son témoignage présenté durant les audiences sur la mer de Beaufort :

> Les priorités des gouvernements semblent porter sur des questions assez superficielles. Une fois les audiences terminées, on passe au projet suivant. Dans le cas qui nous occupe, c'est le projet de la mer de Beaufort qui retient le plus d'attention et tous les organismes exigeront une fois de plus un programme "de contrôle complet et coordonné". Les efforts à ce jour pour effectuer des études de contrôle dans la vallée du Mackenzie dans le cadre du projet de Norman Wells ne me permettent pas de croire que l'industrie et le gouvernement soient réellement disposés à voir les vrais problèmes environnementaux que posent la construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie, plutôt que les difficultés prévues.
>
> Pour atténuer le problème, il nous faut une évaluation environnementale souple, c'est-à-dire des travaux environnementaux planifiés en coopération avec les compagnies et les organismes gouvernementaux intéressés. La planification de l'utilisation des terres devrait contribuer à assainir l'atmosphère et à faciliter la communication.

Ce sujet a été repris maintes fois dans les entrevues. On a dit notamment que l'une des principales lacunes du PÉEE est l'absence de suivi concernant les rapports. Certains ont même suggéré que le BFEÉE soit

obligé de remettre à la fois des rapports et des études de suivi de façon à vérifier dans quelle mesure ses recommandations sont appliquées. On a également noté que la Commission sur le projet de Norman Wells n'a pas indiqué clairement à qui s'adressaient les diverses recommandations et à quelles sources il faudrait puiser pour les appliquer. On considère que plus une recommandation est précise, plus elle a de chances d'être appliquée. En somme, l'évaluation environnementale souple consiste en partie à définir les responsabilités de chacun. Une telle façon de faire aurait sans doute accru l'influence de la Commission sur les organismes environnementaux dans le Nord.

La Commission a néanmoins fourni l'occasion de discuter de sujets importants en public et en terrain neutre. La comparaison entre les audiences de la Commission et les séances organisées par l'ONÉ permet de constater l'importance de l'accès du public aux travaux de la Commission. Plusieurs des personnes interrogées pensent que l'ONÉ ignore totalement les intérêts du Nord et que d'autres organismes fédéraux avaient décidé à l'avance que le projet serait accepté. On considère donc que les audiences du PÉEE ont permis de se préparer en vue des audiences subséquentes de l'ONÉ où les témoignages ont été présentés sous serment et de nombreux experts ont comparu. Certains ont en outre noté que les organismes territoriaux se sont servi du PÉEE pour forcer les organismes fédéraux à s'intéresser plus sérieusement au projet. Il s'agit là d'une préoccupation importante. On considère en effet que l'ONÉ est mieux équipée pour traiter des aspects techniques d'un projet que le PÉEE et certains ont même recommandé que celui-ci s'attache à l'examen des questions liées au Processus lui-même. Dans le cas qui nous occupe, puisque le PÉEE ne l'a pas fait, son influence a été moindre. En fait, on juge que la plupart des recommandations de la Commission sur le projet de Norman Wells n'étaient qu'un "tissu de banalité" impossible à appliquer en pratique par les organismes appropriés dont le rendement, en retour, ne pouvait pas non plus être évalué. Comme le notait quelqu'un, les recommandations de la Commission étaient de belles phrases, mais il n'y avait personne pour rendre des comptes et aucun engagement en terme de suivi.

On peut encore une fois faire une intéressante comparaison entre la réaction de l'industrie et celle du gouvernement aux recommandations de la Commission. Les organismes gouvernementaux ont été jugés à la fois lents et terriblement inefficaces en la matière. Des lacunes internes et des conflits de compétence ont considérablement limité la capacité de réponse des organismes. On croit donc que le Nord a perdu inutilement bien des avantages et que ceux dont il a profité découlaient bien souvent de la bonne volonté de certains promoteurs d'appliquer les recommandations de la Commission dans leur projet.

L'industrie croit que le PÉEE a beaucoup influencé le type et le rythme des travaux. Il a été noté que les conditions imposées par le Cabinet pour autoriser le projet tenaient compte des recommandations de la Commission.

En outre, le délai recommandé par la Commission a permis à l'industrie et au gouvernement de mieux se préparer en vue des travaux. On considère que

la lenteur du MAINC à créer un Bureau de coordination fédéral a considérablement miné le système de soutien administratif et, par conséquent, réduit les avantages du projet pour le Nord. Cela a également entraîné l'apparition de rivalités et de conflits de compétence, un autre grave problème en matière de développement. La réticence du MAINC à déléguer ses responsabilités au gouvernement des Territoires dans des domaines particuliers (comme le développement socio-économique) est aussi perçue comme un élément négatif. Le Conseil du Trésor a en outre compliqué encore le processus par sa lenteur à autoriser les demandes de financement approuvées.

D'autres ont déclaré que le rapport de la Commission a facilité le travail des organismes de réglementation (l'Office des eaux des T. N.-O. et l'ONÉ) en ce sens qu'il leur a permis d'identifier rapidement les questions importantes et de s'y consacrer. À cet égard, le rapport paraît avoir été intégré dans le processus de réglementation. En outre, les autochtones ont pu faire des interventions plus efficaces auprès de l'Office des eaux parce que leur participation au Processus leur avait permis de mieux définir les questions importantes. Ils ont ensuite étudié ces questions et préparé leurs interventions de façon à les exposer devant les organismes de réglementation.

De plus, la Commission a forcé les promoteurs à engager un dialogue productif avec divers organismes gouvernementaux, ce qui a permis de résoudre des problèmes relatifs aux techniques et aux procédures. L'intégration des programmes de recherche et de contrôle de l'industrie et du gouvernement s'en est trouvée améliorée.

De plus, le défi présenté par les Dénés à l'Office des eaux concernant la délivrance des permis d'eau (qui a amené la cour à renverser la pratique du MAINC fondée sur la Loi sur les eaux intérieures du Nord) découlait probablement du repérage initial du problème dans le cadre des audiences de la Commission.

Beaucoup de commentaires portaient non sur la réaction de l'industrie au rapport de la Commission, mais sur celle du gouvernement. Plusieurs étaient d'avis que les ministères directement concernés devraient réagir rapidement aux recommandations de la Commission. Dans bien des cas, les organismes gouvernementaux n'ont fait aucun commentaire concernant les recommandations, et l'industrie s'est retrouvée dans une position délicate puisqu'elle ne savait ni quelle politique ni quelle recommandation seraient suivies. Curieusement, plusieurs des personnes interrogées croient que le PÉEE a eu plus d'influence sur le secteur privé que sur les organismes du secteur public d'où émanaient pourtant les demandes d'examen.

Il a aussi été question de l'efficacité des commissions nommées dans le Nord. Pour accroître cette efficacité, on a suggéré que le BFEÉE permette au gouvernement des T. N.-O. de nommer les membres des commissions. On a noté que la capacité du ministre des Affaires indiennes et du Nord de l'époque d'en arriver à un consensus "modéré" a fortement contribué au succès du projet.

Plusieurs sont d'avis que le bon déroulement de l'examen du projet de Norman Wells a fortement contribué au succès du processus décisionnel dans l'industrie et le gouvernement. L'examen a permis à l'industrie de faire un meilleur travail et le délai recommandé a donné le temps à toutes les parties de mieux se préparer.

En somme, le PÉEE a eu plusieurs effets importants sur le processus décisionnel associé au projet :

- Si les priorités des divers groupes intéressés étaient fort différentes les unes des autres (le gouvernement voulait traiter des questions de compétence et les groupes autochtones, des revendications territoriales et de la protection des ressources) le Processus a permis une discussion franche de toutes les questions à l'étude. Le fait que toutes les parties aient été admises au PÉEE a contribué à permettre aux intervenants de se concentrer sur les questions à l'étude et de formuler des stratégies quant aux mesures à prendre dans l'avenir.

- Les recommandations de la Commission, bien que souvent vagues (l'expression "tissu de banalité" est revenue à maintes reprises au cours des entrevues), ont permis à l'Office des eaux des T. N.-O. et à l'ONÉ de se concentrer davantage sur les questions à l'étude. Les intervenants auprès de ces organismes de réglementation ont également eu plus de facilité à repérer les questions importantes grâce aux discussions précédentes tenues lors des audiences du PÉEE.

- Il est intéressant de comparer les réponses de l'industrie et des organismes gouvernementaux au rapport de la Commission : la réponse de la première paraît généralement avoir été beaucoup plus positive. Dans les cas où les promoteurs n'ont pas suffisamment tenu compte des recommandations de la Commission, les audiences (sur la mer de Beaufort) ont contribué à régler les questions en suspens.

- Beaucoup croient que le BFEÉE devrait trouver des moyens d'évaluer la réponse aux rapports des commissions. L'élaboration d'un mode d'évaluation approprié permettrait sans doute d'accroître considérablement l'efficacité du Processus.

- Le délai recommandé par la Commission concernant le projet de Norman Wells a eu plusieurs effets :

  - Les audiences ont permis de discuter en public des revendications territoriales des autochtones et le délai imposé a permis une solution politique partielle de plusieurs questions.

  - L'industrie et le gouvernement ont amélioré la planification du projet, mais on note la lenteur d'application des programmes du gouvernement, même compte tenu du délai.

- Lorsque les promoteurs n'ont pas appliqué les programmes prévus (par exemple en matière de contrôle), la commission subséquente sur la mer

de Beaufort a fourni aux organismes gouvernementaux appropriés la possibilité de souligner ces manquements dans des études de cas et a permis un règlement plus efficace des problèmes. Sans ces consultations publiques ultérieures, on ne serait sans doute jamais arrivé à régler certaines des questions soulevées par la Commission.

D. Projet pilote de l'Arctique

Historique

Le Projet pilote de l'Arctique (PPA) est l'un des plus ambitieux projet de production et de transport d'hydrocarbures qui ait été conçu au milieu des années 1970. Après l'échec du projet du pipeline de la vallé du Mackenzie (enquête Berger), ceux qui étaient à la recherche de routes et de moyens de transport nouveaux pour les hydrocarbures de l'Arctique étudièrent plusieurs options. La Polar Gas, par exemple, examina la possibilité de construire un pipeline à l'est de la vallée du Mackenzie et les producteurs extra-côtiers de la région de la mer de Beaufort songèrent à construire des pétroliers capables de franchir le Passage du Nord-Ouest pour acheminer le pétrole vers la côte Est. Étant donné la hausse soudaine des prix du pétrole et les pénuries en Europe et en Amérique du Nord, beaucoup de projets de développement qui auraient été considérés saugrenus quelques années auparavant furent examinés avec sérieux.

Les voyages du Manhattan en 1969 et 1970 galvanisèrent l'opinion publique canadienne à l'égard du problème des eaux territoriales et amenèrent une série d'examens publics sur les politiques de développement du Nord. En moins de dix ans, on adopta diverses lois visant à établir la souveraineté du Canada sur les îles de l'Arctique et à améliorer la protection des ressources marines et d'eau douce dans le Nord. Parallèlement à ces mesures, on assista à l'éveil politique du Nord, surtout parmi les groupes autochtones. Des revendications territoriales furent présentées, des groupes politiques Inuit constituèrent la Inuit Circumpolar Conference et, au Groenland, le mouvement nationaliste continua de prendre de l'ampleur. Sur le plan international, on étudia avec soin les revendications canadiennes sur l'archipel Arctique ainsi que la question du droit de passage inoffensif par la baie de Baffin, le détroit de Davis et le Passage du Nord-Ouest. C'est dans ce climat où les questions de politique et compétence territoriale faisaient rage qu'a émergé le Projet pilote de l'Arctique.

Le projet était remarquable à plusieurs égards. Tout d'abord, il s'agissait d'un projet pilote visant l'ouverture à longueur d'année des routes maritimes de l'Arctique canadien. Deuxièmement, le projet devait permettre, pour la première fois, le transport jusqu'au Sud des hydrocarbures produits dans le Nord. Il fallait donc élaborer de nouvelles technologies pour concevoir des bateaux capables de transporter du gaz naturel superréfrigéré dans les glaces, toute l'année. En outre, on prévoyait construire, pour la première fois, un pipeline dans l'Extrême Arctique le long de l'île Melville, allant des champs gazéifères de Drake Point jusqu'à un terminal de Gas naturel liquéfié (GNL) à Bridport Inlet.

Le PPA proposait la production et la liquéfaction de 6,4 millions de mètres cubes de gaz naturel par jour et l'expédition de ce gaz à bord de deux pétroliers brise-glaces à l'est de l'île Melville par le détroit de Parry et vers le sud par la baie de Baffin jusqu'aux installations situées dans l'Est du Canada. Le projet soulevait bien des problèmes technologiques et l'itinéraire choisi franchissait plusieurs frontières provinciales et territoriales. De nombreux mécanismes fédéraux d'évaluation étaient également mis à contribution. De plus, le projet polarisait les intérêts politiques dans le Nord et appelait la participation des cercles diplomatiques internationaux aux discussions.

Au début de 1979, le PPA présentait un énoncé environnemental qui servit de base à l'examen de la Commission, tout comme l'énoncé socio-économique et les données supplémentaires exigés par la Commission sur le projet pilote de l'Arctique. En avril 1980, le BFEÉE organisait des réunions publiques dans diverses collectivités de l'Arctique, surtout le long de l'itinéraire d'expédition choisie. Le rapport de la Commission d'évaluatior environnementale du Projet pilote de l'Arctique a été publié en octobre 1980, sous la présidence de John Klenavic (BFEÉE 1980b).

Recommandations

Le rapport de la Commission contient sept conclusions principales.

La "conclusion générale" décrit le projet comme acceptable du point de vue environnemental, à certaines conditions, et note que les programmes de contrôle et d'expédition devraient servir à réduire les incidences environnementales du projet.

La Commission conclut donc à la nécessité de créer un organisme de contrôle des mouvements des bateaux chargé de faire appliquer les règles d'une bonne navigation et les règlements appropriés en matière d'environnement. La Commission souligne également la nécessité de procéder à d'autres recherches sur les mammifères marins et de demander conseil et information aux Inuit et aux chercheurs scientifiques. Elle ajoute que, sans un organisme de contrôle et de surveillance chargé de choisir les itinéraires d'expédition, elle ne peut recommander l'approbation du projet du point de vue environnemental.

La Commission souligne aussi la priorité accordée par les Inuit au règlement des revendications territoriales et à leur participation aux projets de développement dans le Nord. À cause de ces préoccupations, et en raison des effets néfastes possibles du projet sur les populations de mammifères marins, la Commission a énoncé toute une série de recommandations, dont l'une exigeait que le promoteur explique clairement ses intentions et ses conditions relativement à la participation des Inuit au projet, de façon que le gouvernement puisse les étudier en consultation avec les Inuit avant d'autoriser le projet (BFEÉE 1980b : 105).

Application des recommandations

La recommandation qui, de loin, paraît avoir eu le plus d'importance à long terme (étant donné l'abandon du projet) est celle qui porte sur

l'élaboration et l'application d'un mécanisme de contrôle efficace par le ministre des Transports ... (de façon) ... à contrôler les mouvements des bateaux et à faire appliquer les règles d'une bonne navigation et les règlements appropriés en matière d'environnement (BFEEE 1980b : 4). Cette recommandation a mis en branle une série d'événements qui ont finalement mené à l'établissement du CCETMMA (Comité consultatif environnemental sur le transport maritime en milieu arctique). Ce comité relève de la Garde côtière (région du Nord) et est co-présidé par P&O et Environnement Canada. Il joue deux rôles importants : d'abord, recueillir des renseignements sur les questions de transport maritime dans le Nord en provenance de divers groupes fédéraux, territoriaux, industriels et publics et, deuxièmement, maintenir l'intérêt pour les questions marines. Ce mécanisme permet au gouvernement d'examiner les questions de développement de façon continue.

Le rapport de la Commission a été produit assez vite pour pouvoir être utilisé au moment des audiences subséquentes de l'ONÉ dont il est question ci-après.

Les programmes de recherche recommandés par la Commission, surtout en ce qui concerne les mammifères marins, ont fait l'objet d'un suivi, même si l'abandon du projet a évidemment empêché leur réalisation complète. Les programmes de recherche à long terme du gouvernement fédéral ne paraissent pas avoir été vraiment appliqués. En fait, les récents événements touchant le Service canadien de la faune montrent que le potentiel de recherche à long terme du gouvernement canadien a considérablement diminué depuis la publication du rapport.

Conclusions générales

On a écrit beaucoup de choses sur le Projet pilote de l'Arctique, et plus particulièrement sur les aspects se rapportant à sa lente et difficile traversée du processus réglementaire canadien. Certains des documents produits (par exemple Bruchet et Robertson 1983) prêtent à croire que le projet n'avait pas vraiment à être soumis à un examen de réglementation:

> ... Le projet a dû faire l'objet d'un examen environnemental et socio-économique public en vertu du PÉEE alors que les deux mines de métal lourd de la région en ont été exemptées, tout comme les activités d'exploration menées dans les îles de l'Arctique au coût approximatif d'un milliard de dollars. Les activités d'exploration dans la mer de Beaufort n'ont pas non plus fait l'objet d'un examen public, mais on vient de commencer l'étude des propositions de développement touchant cette région.

Les promoteurs ont eu tôt fait de souligner leurs difficultés en matière de réglementation après la convocation de la Commission :

> Malgré cet examen d'envergure, (MAINC) ... a également demandé un examen de réglementation et soumis le projet à l'Office national de l'énergie ... L'ONÉ s'occupe depuis toujours des permis inter-provinciaux pour les pipelines, des exportations vers les États-Unis,

> des tarifs de base, etc., et n'a jamais eu à s'occuper de propositions exigeant le transport maritime dans l'Extrême Arctique. Toutefois, dans le cas du PPA, en plus de traiter des exportations de gaz, l'Office a eu à faire une enquête générale sur le projet.

Moins de six mois plus tard, l'ONÉ décidait d'ajourner ses audiences (en août 1982) jusqu'à ce que le PPA puisse mieux définir les marchés visés. Les promoteurs n'ont pas demandé de reprise des audiences et le PPA a été abandonné peu après.

Parallèlement au PÉEE et aux audiences de l'ONÉ, le MAINC a rédigé un Livre vert sur le détroit de Lancaster pour mieux déterminer les options possibles dans la région. La version préliminaire du Livre a été terminée à la fin de 1980 et la version finale, publiée en juillet 1982. La duplication et les retards concernant les audiences ont été considérés comme des obstacles majeurs au projet. Bruchet et Robertson (1983) écrivent ce qui suit :

> À l'époque (en 1982), le rapport de 1980 apparaissait à l'ONÉ comme un instrument de travail parmi d'autres, et toutes les questions abordées au cours des audiences du PÉEE étaient à nouveau soulevées et discutées en détail durant les audiences de l'Office. Les promoteurs du PPA croyaient que le MAINC recevrait copie des rapports de l'ONÉ et de la Commission et recommanderait au Cabinet d'approuver ou non le projet. À ce jour, le PPA est à l'étape de la réglementation depuis environ cinq ans.

Les auteurs concluent que la structure complexe et imbriquée du processus de réglementation canadien était encore compliquée par le fait que les organismes de réglementation croient nécessaire d'examiner les projets de façon statique. Ils suggèrent ce qui suit :

> Malgré la longueur des examens ... il faut bien voir que les plans ne sauraient être finals, et qu'il peut survenir des changements tant durant le processus d'examen qu'avant le début des travaux. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les compagnies mettent au point tous leurs plans avant d'avoir reçu l'assurance que le projet pourra aller de l'avant.

Gamble (1981) présente cependant un point de vue tout à fait différent et analyse plus globalement les rapports entre les ministères gouvernementaux et les promoteurs en matière de réglementation :

> Nous sommes souvent amenés à croire que l'absence d'approbation directe découle du processus décisionnel du gouvernement. C'est peut-être vrai en partie, mais il n'en reste pas moins que l'industrie elle-même montre de la résistance et ralentit le processus.

Gamble montre ensuite les lacunes de la requête présentée à l'ONÉ en 1979 par le PPA. La deuxième requête présentée à l'office est également jugée incomplète, étant donné qu'elle ne contenait pas d'analyse économique, de dispositions financières, d'analyse de marché ni d'étude de route

intégrée. Dans ce document, on pense que loin d'avoir fait obstacle au développement dans le Nord, le PÉEE est allé trop vite en besogne dans ce cas:

> ... Le PPA n'a pas présenté d'énoncé des incidences environnementales avant janvier 1979 et cette étude était si mal faite que la Commission a dû exiger qu'elle soit réécrite en grande partie. La nouvelle version a été soumise entre novembre 1979 et mars 1980. Les audiences ont pour leur part eu lieu en avril et le rapport autorisant le projet a été publié en octobre 1980.

On pourrait difficilement trouver des opinions plus divergentes quant à la rapidité avec laquelle le PÉEE arrive à examiner un projet important et à présenter son rapport.

Il existe néanmoins une autre façon encore de considérer le Processus par rapport au PPA. Le rapport de la Commission d'évaluation environnementale a été un élément majeur des audiences de l'ONÉ et il a permis à celui-ci de repérer toute une série de problèmes se rapportant au projet, notamment en ce qui a trait aux incidences sur les mammifères marins, à la faisabilité économique du projet et à ses ramifications internationales (Groenland).

En réponse directe au rapport de la Commission, le gouvernement canadien a créé en 1982, au sein du ministère des Transports, un organisme de contrôle chargé de réglementer le transport dans l'Arctique canadien. Le PÉEE a donc permis de clarifier en partie le processus de réglementation dans l'Arctique et a facilité l'élaboration de structures plus simples en vue des examens ultérieurs. Cela répond à la préoccupation fondamentale de Bruchet et Robertson (1983) :

> Lorsqu'un projet est le premier à passer par le processus de réglementation, il est normal qu'il subisse les effets de la période d'apprentissage inhérente à toute nouvelle procédure. Toutefois, la modification constante du Processus oblige à tout reprendre à zéro chaque fois qu'un nouveau projet est proposé.

Évidemment, la simplification de la structure de réglementation en matière de transport maritime dans l'Arctique par l'établissement du CCETMMA permet des évaluations plus efficaces. Le PÉEE a aussi contribué à établir le sérieux des préoccupations des Inuit concernant la protection de l'environnement et les négociations alors en cours au sujet des revendications territoriales, ce qui a été souligné avec force durant les audiences de l'ONÉ.

Les entrevues soulèvent en outre un point important pouvant prêter à controverse. Certains, et notamment des représentants du gouvernement, ont noté que l'examen du PPA dans le cadre du PÉEE avait constitué une première étape importante en vue de repérer les problèmes importants. Tout comme cela s'est produit dans le cas du projet de Norman Wells, ce repérage a ensuite permis aux audiences de l'ONÉ de s'attacher à trouver rapidement une solution à ces problèmes. D'autres, cependant, émettent de

sérieuses réserves à cet égard. Ils soulignent qu'il y a eu double emploi en ce qui concerne le PPA, et que l'ONÉ et le BFEÉE ont tous deux examiné en détail les questions environnementales se rapportant à la proposition. On se dit déçu du fait que les promoteurs n'aient pu présenter le rapport de la Commission comme preuve aux audiences de l'ONÉ. On considère qu'en fait, plusieurs millions de dollars de données sur l'environnement et de preuves n'étaient pas à la disposition des promoteurs au moment de leur comparution devant l'ONÉ, ce qui a considérablement atténué les effets du PÉEE sur le processus de réglementation. À cet égard, certains sont d'avis que le Processus a coûté fort cher aux promoteurs, et a pris beaucoup de son temps, et que son seul résultat a été de donner accès à une analyse détaillée des lacunes de la proposition dans le cadre des audiences de réglementation subséquentes où les attaques fusèrent de toutes parts. On a été jusqu'à prétendre que les promoteurs sont à la merci d'un processus en expansion mal défini.

Par ailleurs, certains voient des avantages et des inconvénients aux deux processus. Ainsi, comparé à l'ONÉ, le PÉEE permet davantage au public de s'exprimer en terrain neutre, bien qu'il ait été jugé parfois plus difficile pour les promoteurs de réfuter les accusations portées contre eux durant les audiences du PÉEE. Durant celles de l'ONÉ, par contre, les témoignages sont recueillis sous serment et les avocats des promoteurs peuvent procéder à un contre-interrogatoire rigoureux. On considère donc que les audiences de l'ONÉ favorisent davantage l'obligation de rendre compte que celles du PÉEE. Cette idée paraît cependant curieuse étant donné la souplesse des consultations du PÉEE, ainsi que les ressources financières et techniques à la disposition de la plupart des promoteurs. Elle ne tient pas compte non plus du bon jugement des membres des commissions et de leur capacité de déterminer si une intervention est pertinente ou non. En fait, tout semble indiquer que les promoteurs du PPA ont eu beaucoup plus de mal à répondre aux critiques négatives dans le cadre des audiences de l'ONÉ que durant celles du PÉEE.

En conclusion, les effets du PÉEE se sont fait sentir à trois niveaux :

Premièrement, le Processus a facilité la coordination entre de nombreux organismes gouvernementaux et permis la création d'un comité consultatif puissant, chargé de superviser les questions concernant le transport maritime dans l'Arctique. Le rapport de la Commission a paru faciliter l'élaboration d'une étude de route intégrée qui a été appliquée tout au long des audiences subséquentes et qui a par la suite contribué à la création du CCETMMA. La création de ce comité consultatif en matière d'environnement co-présidé par EC et P&O a également contribué à intégrer les problèmes d'ordre biologique au processus décisionnel concernant le choix d'un itinéraire et à obtenir l'avis des Inuit. Tout ceci a donc amélioré la coordination au sein du gouvernement, et simplifié les communications en vue des projets futurs. Le projet Bent Horn, soumis par la Panarctic Oils Ltée, permettra sans doute de vérifier l'efficacité du Comité.

Deuxièmement, le Processus a permis aux audiences de l'ONÉ de s'attaquer rapidement aux problèmes importants. Même si l'on ne peut parler ici de

double emploi, on pourrait par contre étudier la possibilité de permettre aux promoteurs de soumettre les rapports des Commissions comme preuve à l'ONÉ, de façon à faciliter les futurs examens de réglementation.

Troisièmement, le PÉEE a été la première occasion qu'ont eu les Inuit d'exprimer leurs revendications à l'encontre du PPA, processus qui devait atteindre des dimensions internationales au moment des audiences de l'ONÉ. Il s'agit là d'un développement inattendu qui illustre cependant la rapidité et l'importance des ramifications du processus de consultations publiques.

Les deux points de vue paraissent donc justifiables : d'une part, influence du PÉEE peut paraître sérieusement diminuée en raison de l'intervention subséquente d'un organisme de réglementation (ONÉ) plus puissant (qui fait en quelque sorte double emploi), alors que d'autre part, le PÉEE a de toute évidence permis aux Inuit de monter un dossier (à l'échelle internationale) contre le PPA, et que le rapport de la Commission a mis en lumière bon nombre de questions environnementales et socio-économiques demandant une plus grande attention.

En dernière analyse, cependant, ce n'est pas tant le processus de réglementation qui a causé la perte du PPA que le climat économique, l'absence de marchés accessibles et le manque de préparation des promoteurs. Le PPA, produit d'une période de l'histoire où même les propositions les plus farfelues en matière d'hydrocarbures étaient étudiées sérieusement, a finalement succombé non aux coups du processus de réglementation canadien, mais à ceux de l'économie.

E. Forage dans le détroit de Lancaster

Historique

Le détroit de Lancaster, souvent présenté comme étant l'entrée est du passage du Nord-Ouest, est perçu depuis des siècles comme un univers d'aventure et de fascination. Les expéditions qui tentaient de découvrir une route vers l'Extrême-Orient au début du 19e siècle ont rendu cette région célèbre.

Les tentatives pour trouver un passage par le Nord-Ouest remontent au début des années 1500. En effet, en 1524, une expédition espagnole parrainée par Charles V remonta les côtes de Cuba et de la Floride vers le nord jusqu'à Cap Race à Terre-Neuve. Corte-Real avait auparavant navigué de Lisbonne sous pavillon portugais pour le compte du roi Emmanuel, à la recherche d'un passage également. (Il avait aperçu des terres qu'il avait prises pour l'Asie, mais il s'agissait probablement de Terre-Neuve ou du Groenland) (Cooke et Holland 1978).

Le premier récit de l'exploration du détroit de Lancaster date de 1616, mais les pêcheurs de baleines avaient probablement pénétré dans cette région beaucoup plus tôt. Robert Bylot et William Baffin qui menaient l'expédition britannique vers le passage du Nord-Ouest explorèrent le détroit de Smith et en faisant cap vers le sud découvrirent le détroit de Lancaster.

Même si les historiens de la navigation situent une foule de faits historiques dans la région du passage du Nord-Ouest, franchi pour la première fois avec succès en 1905 par Amundsen, (voir Neatby (1958), Thomson (1975) et Zaslow (1971)), la région n'a guère attiré l'attention publique canadienne avant 1969, date à laquelle le Manhattan entreprit son voyage historique (en 1940-1942, le St-Roch avait acquis une certaine notoriété pour sa double traversée du passage, mais la guerre avait quelque peu dilué l'attention accordée à cet exploit). L'annonce du voyage du Manhattan devait cependant réveiller d'intenses sentiments nationalistes, à un point tel que le premier ministre fut contraint d'énoncer une politique d'ensemble sur la question de la souveraineté canadienne dans l'Arctique (Pharand 1973).

Soudainement, les questions concernant les droits du Canada sur l'archipel Arctique, le droit de passage inoffensif dans la région et la protection de l'océan Arctique contre la pollution firent irruption dans l'actualité. Le passage du Nord-Ouest devint une question de premier plan dans le droit international (Pharand 1979). L'intervention législative du Canada face à ces questions fut exceptionnelle et d'une portée considérable (Pharand 1973). Au cours de la même période, un grand nombre d'observations confirmaient le caractère biologique exceptionnel de la région. L'adoption de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques reconnaissait l'importance de la zone maritime de l'Arctique canadien et renforçait les pouvoirs du Canada sur l'archipel.

En dépit de ces mesures législatives (et peut-être à cause d'elles) le gouvernement fédéral accorda en 1968 des permis de prospection sismique dans la région du détroit de Lancaster. Des relevés furent effectués en 1971 par Magnorth Petroleums Ltd et en 1974 le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien accorda hâtivement à Norlands Petroleums une approbation de principe pour forer un puits d'exploration extracôtier dans le détroit de Lancaster. Heureusement, en vertu des dispositions de cette approbation, il fallait respecter des exigences particulières ayant trait à l'environnement avant que l'autorisation de forage ne soit accordée.

En 1975, le MAINC prescrivit des lignes directrices concernant les études environnementales, lignes directrices d'après lesquelles la compagnie effectua des travaux d'exploration sur le terrain au cours de 1975-1976. Le gouvernement fédéral jugea que les exigences de l'approbation de principe n'avaient pas été respectées; l'autorisation de forer vint à échéance à l'automne de 1977. Par la suite, le MAINC remit au PÉEE la proposition de forage d'un puits d'exploration extracôtier (Dundas K-56).

Et en 1978, le MAINC émit des directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales (EIE) et le document lui fut remis en juin 1978. La Commission d'évaluation environnementale du détroit de Lancaster coprésidée par J.S. Klenavic et D.W. Marshall, a tenu des audiences en 1978 et a présenté un rapport à ce sujet en février 1979 (BFEÉE 1979a).

Recommandations

Le rapport de la Commission contenait cinq recommandations principales et trois recommandations supplémentaires. La principale recommandation visait

une suspension des opérations de forage de sorte que le MAINC puisse... "utiliser le délai disponible... pour décider dans l'immédiat... de la meilleure utilisation possible de la région du détroit de Lancaster..." (BFEÉE 1979a : 73). Outre ces recommandations au MAINC, la Commission a noté qu'il importait que le promoteur possède les ressources nécessaires "...pour faire face en toute sécurité et efficacement aux dangers associés au détroit de Lancaster et fasse la preuve de sa préparation opérationnelle pour atténuer les effets d'un important déversement de pétrole".

La Commission a par la suite affirmé la nécessité d'effectuer une "évaluation régionale d'ensemble" avant que toute autorisation de forage puisse être accordée au niveau régional et a recommandé une "...expansion importante des programmes scientifiques gouvernementaux dans le Nord, particulièrement dans les régions devant être aménagées".

Les autres recommandations traitaient de l'efficacité des programmes d'information publique, de la nécessité de fournir des fonds aux intervenants et du besoin de mécanismes de suivi adéquats"...afin d'évaluer dans quelle mesure les recommandations de la Commission sont acceptées et appliquées.

Application des recommandations

Au moment de leur présentation, les recommandations de la Commission ont suscité un intérêt considérable, particulièrement de la part des résidents du Nord, des organismes gouvernementaux et des sociétés pétrolières. Le rapport a exercé une influence immédiate et décisive sur les plans de développement extracôtiers dans la région et a modifié de façon importante l'orientation de plusieurs organismes gouvernementaux.

Couch et al. (1981) ont résumé la situation :

> En 1979, un promoteur a proposé le forage d'un puits d'exploration dans le détroit de Lancaster situé dans la partie est de l'Arctique canadien. La région présente un caractère biologique exceptionnellement riche. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a exigé la tenue d'une étude régionale ne portant que sur un seul puits afin d'éviter une série d'études, c'est-à-dire une pour chacun des puits. Après l'examen de l'ÉIE et l'audition des préoccupations du public, la Commission a conclu qu'elle ne pouvait évaluer une proposition isolément et que le gouvernement fédéral devrait tenir compte des répercussions de toutes les activités pratiquées dans la région. En février 1979, la Commission présenta ses recommandations au ministre fédéral de l'Environnement qui les entérina, de concert avec le Cabinet. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et d'autres ministères fédéraux concernés, entreprit une étude de la région du détroit de Lancaster ayant pour objet de planifier dans son ensemble l'avenir de la région. En décembre 1980, le groupe de travail sur l'étude de la région du détroit de Lancaster a présenté publiquement, aux fins d'études, un document provisoire de planification.

Depuis ce temps, on a terminé l'étude régionale et en janvier 1982, le MAINC a publié un Livre vert. Les recherches commencées en 1979 en vue de la publication du Livre vert avaient pour objet de présenter différents choix d'utilisation des terres dans la région du détroit de Lancaster. Des groupes de travail publics furent convoqués pour étudier le potentiel de ressources et l'utilisation actuelle des terres et discuter des futures possibilités d'aménagement dans la région.

Le texte définitif du Livre vert proposait deux options de planification régionale et les organismes gouvernementaux ont par la suite entrepris une autre série d'examens publics afin de déterminer quelle était l'utilisation des terres la plus profitable qui soit pour la région.

Au début du processus d'étude, la Commission a vite compris que les promoteurs avaient soulevé non seulement des préoccupations régionales, mais également un éventail de préoccupations importantes pour les habitants de la région, comme le rapportent Hurtubise et Connelly (1979) :

> Pendant les visites des communautés et les assemblées dirigées, un grand nombre de questions de nature très variée ont été soulevées. On a souligné que les effets secondaires qui résulteraient de la production de pétrole et de gaz, si l'on trouvait des hydrocarbures, seraient beaucoup plus considérables que ceux découlant du forage du premier puits d'exploration. Le manque de coordination des politiques gouvernementales concernant la région suscitait des inquiétudes; on a énuméré des vocations potentiellement incompatibles du détroit de Lancaster qui variaient de la prospection des hydrocarbures jusqu'à la préservation de la région à titre de parc national. On a également rappelé les obligations du Canada en vertu de traités internationaux concernant la protection de l'ours polaire et des oiseaux migrateurs. De plus, on a longuement discuté des répercussions socio-économiques potentielles du projet sur le peuple inuit. On a exprimé la crainte que le projet de forage ne nuise aux utilisations traditionnelles du détroit de Lancaster à titre de voie de transport et de source d'approvisionnement. Les porte-paroles inuit ont également souligné l'importance de régler les questions concernant les revendications foncières. Ils appréhendaient une décision hâtive sur la question du forage qui aurait eu pour effet de suspendre les négociations en cours.
>
> Étant donné l'importance de ces questions, il était évident que la Commission ne pouvait restreindre son étude à un seul puits d'exploration. De fait, la reconnaissance de la Commission à titre d'instrument de consultation efficace par les habitants de la région reposait sur l'espoir que celle-ci tiendrait compte de l'ensemble des préoccupations publiques dans ses délibérations.

Étant donné l'ampleur des sujets abordés et commentés par la Commission, de vastes études régionales ont été menées de 1979 à 1983. Parallèlement à l'étude régionale du gouvernement sur le détroit de Lancaster, Consolidex Magnorth Oakwood (CMO) publia un plan de gestion des ressources pour la région (Consolidex Magnorth Oakwood 1983).

Les conclusions du plan de gestion de Consolidex étaient les suivantes :

> Le gouvernement et l'industrie ont maintenant étudié les questions qui ont entraîné la suspension des opérations de forage. Ces questions, amplement discutées dans le plan de gestion des ressources sont :
>
> . La sécurité
> . La protection de l'environnement
> . Les répercussions socio-économiques
> . La planification régionale
>
> Grâce à une préparation adéquate, à la technologie moderne et au recours à un personnel expérimenté, il est possible de mener en toute sécurité des opérations de forage dans le détroit de Lancaster. La sécurité ne peut faire l'objet de compromis... À court terme, CMO prévoit forer un puits d'exploration dans le détroit de Lancaster au cours de l'été 1985. Dès l'obtention des résultats de ce forage, on jugera de l'opportunité de forer d'autres puits. Si l'on devait découvrir du pétrole en quantités commercialisables et compte tenu des résultats des relevés géologiques, la production pourrait commencer entre 1994 et 2003.
>
> Avec l'achèvement de l'étude de la région du détroit de Lancaster et les principaux programmes de recherche dans les domaines technique, environnemental et socio-économique, nos connaissances sur le détroit de Lancaster se sont affinées considérablement depuis 1979, au moment de la suspension des opérations de forage... La somme des renseignements recueillis permet maintenant au ministre du MAINC d'affirmer que le forage de puits d'exploration figure au nombre des utilisations acceptables des terres de la région.

Au moment de la rédaction de ce rapport, aucune décision n'avait été prise quant à la dernière proposition de forage de Consolidex.

En bref, on peut affirmer que la région a fait l'objet d'une attention toute particulière depuis la publication du rapport de la Commission en 1979. Tandis que les questions économiques ont largement influé sur les activités d'exploration des frontières, la suspension des opérations de forage extracôtières en réponse aux préoccupations exprimées par la Commission indique, à tout le moins, que ces recommandations ont été prises au sérieux par le gouvernement et l'industrie.

Conclusions générales

Une conclusion logique ressort des entrevues effectuées avec des représentants du gouvernement et de l'industrie : le rapport de la Commission sur le détroit de Lancaster a exercé une influence prépondérante sur l'avenir de cette région. Le principal indice de cette influence est le report de toute approbation de forage depuis sa parution. Afin de replacer cette réalisation dans son contexte, il faut rappeler que le MAINC avait accordé une approbation de principe à des opérations de forage dans la structure Dundas en 1974.

Comme suite logique du rapport, le MAINC a entrepris l'étude sur le détroit de Lancaster qui a mené à la rédaction du Livre vert. Celui-ci a été perçu comme étant la première étape d'un processus de planification régionale dans le Nord. La politique de planification de l'utilisation des terres du Nord du MAINC, annoncée en 1980, a depuis ce temps classé le détroit de Lancaster au nombre des régions prioritaires.

Un bon nombre de personnes parmi le public ont perçu la réponse du MAINC au rapport de la Commission comme un exercice mal coordonné et une perte de temps.

Les recommandations de la Commission ont été jugées trop vagues : si les recommandations concernant les responsabilités du gouvernement et les délais avaient été plus précises, on aurait pu améliorer les activités et les réponses subséquentes du gouvernement.

Néanmoins, les hauts fonctionnaires du gouvernement ont réagi aux questions soulevées dans le rapport. Par exemple, l'ancien ministre de l'Environnement, l'Honorable Charles Caccia, a réclamé un moratoire de 20 ans sur les forages dans le détroit de Lancaster, une position appuyée par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Bien que l'on reconnaisse généralement que le PÉEE a exercé une influence considérable sur le processus de prise de décisions du gouvernement, un grand nombre de personnes ont exprimé leur inquiétude quant au type de réponses données par ces organismes. À titre d'exemple, citons une récente déclaration du Canadian Arctic Resources Committee (CARC) (1985) :

> En 1984, le MAINC a publié les résultats d'un examen public portant sur l'Étude de la région du détroit de Lancaster. Ce document intitulé "Étude de la région du détroit de Lancaster : les vues du public", de Peter Jacobs et Jonathan Pallug, décrit différents choix concernant l'exploitation future de la région. L'examen public a coûté très cher à l'État et accuse une importante consommation du temps et de l'énergie des résidents de Pond Inlet, Resolute, Arctic Bay, Grise Fjord et d'autres localités. Le MAINC ainsi que d'autres organismes fédéraux ont négligé de répondre aux résultats de ce processus. Le CARC presse le MAINC d'appuyer le moratoire de 20 ans sur les forages dans le détroit de Lancaster et de donner suite aux recommandations de l'Étude de la région du détroit de Lancaster.

Bien que le rapport de la Commission ait, à l'origine, lancé nombre de nouveaux projets de recherche dans la région (suscitant à la longue l'intérêt ou l'attention des programmes importants comme les Études de l'environnement marin dans l'est de l'Arctique) (EEMEA), aucune expansion importante des programmes scientifiques gouvernementaux dans l'Arctique n'a été observée. L'adoption de mesures fiscales restrictives concernant la recherche a eu des répercussions importantes sur la conduite de programmes de recherche dans le Nord et à l'heure actuelle, les organismes de recherche du gouvernement sont très peu actifs dans la région du détroit de Lancaster.

Reed (1984) constate une autre répercussion subtile du rapport : il a causé une série d'événements qui ont favorisé un vaste processus de consultation concernant l'aménagement régional :

> Bien que ce document n'ait pas pour objet de fournir une étude détaillée des techniques d'incitation à la participation, on reconnaît que la mise en place d'autres mécanismes appropriés peut améliorer la portée des audiences publiques. De nouvelles stratégies appliquées aux évaluations des projets d'aménagement dans le Nord peuvent exercer une influence positive sur le déroulement actuel des audiences. Le Livre vert sur le détroit de Lancaster (Affaires indiennes et du Nord Canada 1982) prévoyait un processus de communication bilatéral entre le gouvernement et le public tout comme la consultation faisant appel aux ateliers et aux colloques pour l'évaluation de la production d'hydrocarbures dans la mer de Beaufort réclamait la participation du public. Si ces mesures sont appliquées avant la tenue des audiences, il y a fort à parier que la qualité des présentations aux audiences publiques s'en trouvera améliorée puisque le public sera mieux informé. Le processus des audiences peut ainsi servir à tâter le pouls du public sur des questions importantes.

En résumé, le renvoi par le MAINC du programme de forage d'exploration a déclenché une série d'événements majeurs qu'il aurait été difficile de prévoir. Le rapport a exercé une influence déterminante à la fois sur l'orientation et sur l'ampleur des événements subséquents.

- Le processus a étudié les répercussions d'un seul puits d'exploration et a ensuite porté l'objet de l'examen au niveau régional où on a évalué les questions environnementales et socio-économiques. Le processus a effectivement répondu aux besoins des habitants de cette région et, à cette fin, a modifié les règles régissant la tenue de consultations publiques et leur durée.

- Le rapport de la Commission a contribué de façon marquée à modifier l'orientation et l'ampleur du développement extracôtier dans la région. Depuis 1977, tout projet ayant pour objet l'approbation d'opérations de forage dans le détroit de Lancaster a été reporté en dépit d'une approbation de principe accordée en 1974 par le MAINC.

- D'importantes initiatives gouvernementales émanent directement des recommandations de la Commission :

  - Un processus de planification régionale a été entrepris par le gouvernement et a conduit à la rédaction du Livre vert (1982) et à la soumission à l'examen public de l'étude de la région du détroit de Lancaster (1984).

  - L'industrie et le gouvernement ont mis sur pied dans la région d'importants programmes de recherches environnementales de portée régionale (à la fois biologique et physique - océanographie). Le programme des ÉEMEA par exemple, a tenté de répondre à un grand

nombre de questions fondamentales portant sur l'écologie soulevées dans le rapport de la Commission.

Le processus de planification régionale, découlant du rapport de la Commission a donné naissance à un document beaucoup plus complet rédigé par le MAINC au sujet de la politique de planification de l'utilisation des terres des T.N.-O.

En 1974, quand le MAINC a donné son approbation de principe pour le forage d'un puits d'exploration extracôtier, la consultation entre le gouvernement et un grand nombre de communautés nordiques, dans le cadre du processus de prise de décisions concernant l'expansion industrielle, était plutôt sporadique, tout au plus. La Commission sur le détroit de Lancaster à modifié cette situation dans l'est de l'Arctique. Après la parution du rapport de la Commission, les autres promoteurs ainsi que les représentants du gouvernement ont modifié leurs relations avec ces communautés.

Le PÉEE a fourni au gouvernement du Canada le temps et les ressources nécessaires pour réévaluer attentivement l'approbation de principe accordée par le MAINC et a permis l'élaboration subséquente des principaux projets de planification du gouvernement. Après la publication du rapport de la Commission, la "planification régionale" est devenue un concept couramment reconnu, un processus prévoyant une meilleure consultation entre les communautés locales et le gouvernement.

F. Le projet de développement Venture

Historique

De très nombreux forages à la recherche d'hydrocarbures ont été effectués au large de la côte est du Canada dans la région de l'île de Sable. À la fin des années 1970, la découverte du champ gazéifère Venture a concrétisé les projets d'avenir concernant le développement de l'industrie et la production des hydrocarbures provenant de la côte est canadienne.

Le champ Venture s'étend à environ 16 km au large de l'extrémité est de l'île de Sable, elle-même située à 210 km des côtes de la Nouvelle-Écosse. Les réserves récupérables de gaz naturel du champ Venture ont été estimées à 72 milliards de mètres cubes et pourraient alimenter une production gazéifère de 11,32 millions de mètres cubes par jour. Ce rythme de production pourrait être maintenu pendant 15 ans, la production décroissant ensuite peu à peu, pour une durée totale de 18 ans (1988-2005).

Le projet Venture comporte trois éléments principaux :

- installations extracôtières pour la production et le traitement du gaz;
- un pipeline sous-marin pour le transport du gaz et du condensat à des installations de traitement situées à terre; et
- des installations à terre pour recevoir et traiter le gaz et le condensat.

Les activités d'exploration ont débuté près de l'île de Sable en 1959, par des programmes d'exploration sismique. En 1967, Mobil Oil fora un puits d'exploration sur l'île de Sable et découvrit des hydrocarbures en quantité non commercialisables (Wallace 1979). Les activités intensives d'exploration ne recommencèrent dans cette région qu'à l'achèvement du forage du puits Venture D-23 en 1979. Par la suite, d'autres forages de délimitation ont mis au jour des structures géologiques complexes et ont permis la découverte d'hydrocarbures.

La région de l'île de Sable a retenu l'attention bien avant la Confédération (Wallace 1979). Cabot fut le premier à apercevoir l'île en 1497 et on relate des tentatives de colonisation au début des années 1500. Le baron de Levy et le marquis de la Roche (en 1539 et 1598 respectivement) ont tenté, sans succès, d'y établir des colons. Au cours du 16e siècle, les Portugais ont introduit des chevaux et du bétail et en 1738, Le Mercier tenta d'acclimater des chevaux et du bétail provenant de la Nouvelle-Angleterre.

L'île de Sable est devenue tristement célèbre en raison des nombreux naufrages survenus sur ses côtes. Les forts courants et le brouillard causés par le refroidissement local de l'air chaud provenant du sud, ont entraîné la perte de quelque 500 navires sur l'île (les pertes de vies humaines peuvent avoir atteint 5 000), le dernier naufrage s'étant produit en 1947.

La perte tragique du voilier britannique Francis et de tout son équipage au cours de l'automne 1799 a incité la Nouvelle-Écosse à établir en 1801 une station de sauvetage permanente sur l'île et à y installer un phare en 1873. Les stations de sauvetage qui ont effectivement permis de sauver de nombreuses vies ont continué leur oeuvre jusqu'au début des années 1950. Une station météorologique y est maintenue depuis 1891.

La reprise des activités d'exploration pétrolière au milieu des années 1960 (Taylor 1981; Zimlicki et Welsh 1975) a remis en lumière les particularités physiques et l'importance biologique de l'île. Le potentiel croissant de production régionale d'hydrocarbures relança les analyses économiques (anonyme 1981; Graham 1981). Ainsi, la dernière étude a même poussé l'audace jusqu'à étudier la faisabilité économique de la conversion de secteurs résidentiels de Halifax au gaz naturel.

Les installations extracôtières proposées pour le traitement du gaz et du condensat du champ Venture transporteraient le produit, par pipeline, jusqu'à un point d'arrivée à terre. Les coûts d'aménagement ont été évalués à trois milliards de dollars auxquels s'ajouteraient des coûts d'exploitation annuels de plus de 100 millions de dollars; le projet créerait 560 emplois permanents.

L'entente historique Canada-Nouvelle-Écosse sur l'exploitation au large des côtes, conclue en mars 1982, a ouvert la voie à l'exploitation potentielle à long terme des ressources extracôtières d'hydrocarbures dans la région. Au moment de la rédaction, les promoteurs n'avaient pris encore aucun engagement sérieux concernant des activités d'exploitation et de construction, mais les activités d'exploration n'avaient pas été interrompues (quoique quelque peu perturbées par l'éruption d'un puits extracôtier).

Recommandations

Les recommandations de la Commission d'évaluation environnementale de l'île de Sable sont contenues dans le rapport intitulé Projet de développement Venture : Rapport de la commission d'évaluation environnementale de l'île de Sable (BFEÉE 1984c).

Les questions socio-économiques ont été étudiées par une deuxième commission (désignée Commission d'examen socio-économique) relevant de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse du pétrole et du gaz. La Commission d'examen socio-économique a publié en 1983 un rapport distinct "Examen socio-économique : Le projet de développement Venture".

La création d'une Commission d'examen socio-économique qui venait s'ajouter à la Commission d'évaluation environnementale devant rendre compte aux ministres fédéraux et au gouvernement provincial de la Nouvelle-Écosse, signifiait l'existence de deux commissions d'examen public distinctes exerçant des rôles parallèles pour l'étude des répercussions du projet.

La Commission d'évaluation environnementale a présenté trente recommandations et sept recommandations supplémentaires. Quant au rapport de la Commission d'examen socio-économique, il contenait cinquante recommandations.

Le rapport de la Commission concluait que "l'on pouvait permettre le développement et l'exploitation du champ Venture à condition de satisfaire à certaines exigences". Ces exigences concernaient les plans d'urgence, les techniques de forage, la surveillance, la conception et les modalités opérationnelles ainsi que le processus d'ÉIE.

Le rapport de la Commission d'examen socio-économique traitait de l'emploi, des avantages pour l'industrie et l'économie, de l'utilisation des terres et des ressources renouvelables, du logement, de l'infrastructure, de la sécurité des services de santé et des services socio-communautaires, de l'information et de la participation du public. Il contenait également une section traitant de l'administration de la Commission et du processus d'examen.

Application des recommandations

Il est extrêmement difficile d'évaluer les recommandations faites par les deux commissions chargées d'étudier le projet de développement Venture. Premièrement, depuis que les études ont été faites, des modifications importantes ont été apportées aux propositions de développement. Deuxièmement, le projet n'est pas parvenu à l'étape construction/développement. En l'absence d'un registre détaillé des activités de développement (particulièrement en ce qui concerne les aspects socio-économiques du projet) les discussions concernant les rapports des commissions doivent, dans de nombreux cas, reposer sur des répercussions hypothétiques ou des déductions.

La principale recommandation de la Commission voulait que la réalisation du projet se fasse conformément aux conditions énoncées dans les deux rapports. D'autres recommandations importantes avaient trait à la consultation publique continue et aux organismes gouvernementaux dont le rôle serait d'agir, à long

terme, à titre de conseillers auprès du public ou des hauts fonctionnaires. La Commission d'évaluation environnementale recommandait (BFEEE 1983c : 40) :

...3) que des efforts spéciaux soient déployés par le promoteur et les organismes gouvernementaux responsables afin de poursuivre la consultation avec le public. Les centres d'information créés pendant l'examen de la Commission devraient être maintenus en place et un agent d'information du gouvernement devrait être désigné pour aider les personnes intéressées;

4) que les ministères fédéral et provincial de l'environnement surveillent la mise en oeuvre des recommandations du rapport, exigent que les promoteurs respectent leurs engagements et remettent à leur ministre un rapport annuel aux fins de diffusion dans le public.

Si le projet parvient à la phase de développement, il sera intéressant de suivre l'application de ces recommandations ainsi que des recommandations connexes. Il s'agit d'une tentative évidente de la part de la Commission pour assurer une participation continue des ministères fédéral et provincial de l'environnement dans le processus d'information du public.

Conclusions générales

Le projet de développement Venture possède plusieurs aspects qui lui sont propres. En effet, la Commission d'évaluation environnementale de l'île de Sable relève conjointement du ministre d'Environnement Canada et du ministre de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse. Cette participation des gouvernements fédéral et provincial du BFEEE constitue une amélioration importante dans l'évolution du PEEE.

En plus de promouvoir une meilleure collaboration entre les divers organismes qui oeuvrent dans le domaine de l'environnement, le PEEE fait une fois de plus ressortir l'importance d'un processus souple et adaptable. Cette affiliation fédérale-provinciale a probablement réduit le risque de confusion du public et de double emploi.

Malheureusement, les avantages que l'on a pu retirer de ces affiliations à la Commission d'évaluation environnementale semblent avoir été quelque peu compromis par la création de la Commission d'examen socio-économique : "L'existence de deux commissions, toutefois dotées de mandats distincts, a engendré certains problèmes de participation du public au processus d'examen du projet..." (Commission d'examen socio-économique 1983 : 5).

La Commission a poursuivi :

> Le mandat de la Commission d'examen socio-économique l'obligeait à tenir conjointement toutes les réunions publiques en présence de la Commission d'évaluation environnementale de l'île de Sable. Les deux Commissions se sont ainsi rencontrées pour organiser le processus d'examen public. Les premières réunions ont permis de constater qu'il existait des différences marquées dans la philosophie des deux Commissions. Ces différences, qui n'ont pas été aplanies pendant la période d'examen,

> reposaient sur la manière de procéder du BFEÉE pour la tenue d'un examen public. En adoptant un processus d'examen conjoint, la Commission d'examen socio-économique devait adopter la même manière de procéder que le BFEÉE. La Commission d'examen socio-économique a éprouvé de ce fait certains problèmes qui lui ont fait perdre du crédit auprès du public.

En se fondant sur l'expérience acquise de l'examen par deux Commissions, la Commission a présenté une série de recommandations concernant les audiences publiques à tenir pour les projets futurs. La Commission est même allée jusqu'à souligner ce qu'elle considère comme de graves lacunes dans le processus d'audiences publiques et à étudier la compatibilité de ses objectifs avec ceux de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse du pétrole et du gaz extracôtier et de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (l'APGTC) (Examen socio-économique 1983 : 63) :

> Les gouvernements doivent dissiper la confusion qui existe maintenant au sujet de la raison d'être du processus d'examen public. Si une commission doit tenir des examens publics, il faut assurer son indépendance. Le public veut s'assurer que les destinataires du rapport tiendront compte des recommandations de la Commission et, à l'heure actuelle, il ne semble pas y avoir de mécanisme pour parvenir à cette fin.
>
> Les objectifs d'une commission d'examen public chargée d'étudier les répercussions socio-économiques des aménagements extracôtiers sont incompatibles avec les objectifs et le rôle de l'Office et de l'APGTC. L'expérience de cette Commission démontre que cette incompatibilité de rôles a empêché la Commission de profiter d'un appui sérieux et a nui au processus d'examen public.

Les entrevues effectuées pour cet examen ont permis de connaître un grand nombre d'opinions concernant les méthodes adoptées par la commission et les conclusions auxquelles sont parvenues les commissions. L'existence de deux commissions semble avoir élevé des barrières artificielles entre deux domaines étroitement liés; elle semble également avoir créé une complexité inutile aux yeux du public et avoir nui à l'objectif d'ensemble qui visait une bonne consultation populaire.

Par ailleurs, on déplore le fait que divers organismes gouvernementaux ont négligé de s'engager publiquement à tenir compte des recommandations de la Commission. Certaines personnes ont souhaité que les organismes gouvernementaux soient tenus de donner suite aux recommandations et d'expliquer le pourquoi de leur acceptation ou de leur rejet. Dans l'ordre actuel des choses, le public dispose de peu de moyens pour évaluer les répercussions des décisions de la Commission sur les organismes responsables des différents aspects du développement.

On a mentionné qu'un grand nombre de politiciens, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, avaient ce projet à coeur, tandis que les buts recherchés par chaque partie pouvaient être assez éloignés les uns des autres. On a affirmé que ce sujet avait créé des tensions au sein des Commissions.

D'autres ont souligné que l'application du PÉEE portait très rapidement le projet proposé à l'attention du public et forçait les promoteurs à revoir les points mis en lumière par les intervenants. Cependant, certaines des personnes interviewées croient que les résultats obtenus n'auraient guère été différents si le processus n'avait pas été utilisé.

On a laissé entendre que l'accent avait été mis sur l'application du processus au détriment de la consultation du public. À Halifax par exemple, la période prévue pour entendre les organismes gouvernementaux semblait être démesurément longue par rapport à celle accordée aux consultations dans les localités de moindre envergure. On a affirmé que cette disproportion reflète sans doute la forte influence (certains disaient l'influence excessive) qu'exercent les organismes gouvernementaux participant à un examen mettant en cause différents champs de compétence, comme c'était le cas pour le projet Venture.

Il est intéressant de souligner que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a assuré son propre suivi au moyen de questionnaires destinés à connaître les perceptions du public face au processus. Malheureusement, les données obtenues n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

Un autre point soulevé concerne le moment choisi pour l'application du processus : s'il est mis en branle trop tôt, la commission a très peu de matière à étudier; s'il est appliqué trop tard, il est difficile d'apporter des modifications substantielles au développement. Certains considèrent que l'examen du projet Venture a été effectué trop tôt dans le cours du développement, bien que les modifications et les délais subséquents auraient été difficiles à prévoir.

Un grand nombre de personnes croient qu'il est nécessaire de jumeler le processus d'information du public à des organismes de réglementation afin que les promoteurs de vastes projets de développement régionaux soient tenus de répondre aux questions du public. Cependant, à l'heure actuelle, certains croient que les promoteurs ont amplement développé les aptitudes nécessaires pour traiter de ces questions avant la tenue des examens publics.

En dépit de la faible assistance à certaines audiences, on considère que le processus a atteint son objectif. Dès le début de l'examen du projet, de nombreux groupes de citoyens ont manifesté leur intérêt. Par la suite, les réunions n'ont plus attiré qu'un groupe de "fidèles" intéressés aux questions de partage des pouvoirs, de répercussions socio-économiques et environnementales ou de développement régional.

On a exprimé l'opinion que le PÉEE avait effectivement joué son rôle quant à la consultation du public. Certains considèrent toutefois que les compétences juridictionnelles des grands organismes gouvernementaux ont atteint des proportions démesurées et ont éclipsé les points d'intérêt soulevés par le public au cours des audiences officielles. Quoiqu'il en soit, beaucoup considèrent que le public a pu faire valoir son opinion et qu'il a influencé les commissions.

D'autres ont exprimé leur inquiétude concernant l'utilisation d'organismes à vocation unique pour coordonner l'apport du gouvernement aux processus de consultation comme le PÉEE. Par exemple, Pêches et Océans possède des intérêts directs dans la gestion des ressources halieutiques qui ont de fortes incidences socio-économiques, des considérations qu'il a fallu plus tard communiquer directement aux commissions. On considère que la question des politiques d'indemnisation concernant la pêche a été bien discutée au cours des audiences.

D'autres encore ont vu la nécessité pour les membres de la Commission d'exercer un suivi après le dépôt d'un rapport. De cette manière, les membres de la Commission pourraient non seulement évaluer l'application des recommandations, mais également donner aux promoteurs et aux législateurs des éclaircissements quant à l'objet des recommandations.

Les prédictions et les préoccupations concernant les risques d'éruptions sous-marines ont été confirmées par les récents événements survenus lors de forages de délimitation dans la région (au cours desquels une grave éruption de gaz s'est produite). De bien des façons, cet événement confirme la valeur des analyses faites par la Commission de l'Île de Sable, qui avait également exprimé ces préoccupations.

En résumé, l'influence des deux Commissions est très difficile à évaluer à cette étape de développement. Comme nous l'avons dit précédemment, il est difficile de juger de l'incidence des rapports finals en raison de l'absence d'activités de construction associées au projet.

Il est possible de tirer certaines conclusions :

- Bien que l'on ait observé des tensions en matière de compétence et que l'influence des grands organismes gouvernementaux se soit fait sentir, bon nombre de personnes considèrent que les objectifs du processus touchant la consultation et l'information du public ont été atteints.

- Les commissions ont tenu compte des recommandations des organismes gouvernementaux et en général, les ont incorporées adéquatement dans les rapports finals.

- À l'heure actuelle, on ignore dans quelle mesure les rapports présentés par les commissions ont influencé le processus de prise de décisions du gouvernement. Il a été jugé utile de développer des mécanismes qui amèneraient les organismes gouvernementaux à donner suite au rapport d'une commission à l'intérieur de délais fixés.

- De l'avis général, la participation de deux commissions a été inutile pour l'étude de certaines questions et a semé la confusion chez le public.

- Les deux rapports ont été bien reçus par les politiciens et les hauts fonctionnaires chargés de prendre des décisions au sein des organismes fédéraux et provinciaux. Bien que les aspects de l'application ne puissent être adéquatement évalués à l'heure actuelle, l'ONÉ a étroi-

tement respecté les recommandations concernant l'élaboration de règlements pour le projet. Les dossiers concernant les indemnisations dans le domaine des pêches ont aussi évolué rapidement depuis le dépôt des rapports des commissions.

4. DISCUSSION ET CONCLUSIONS

A. Le BFEÉE, l'ÉIS et le processus de participation du public

Comme il a été mentionné précédemment (Figure 2-1), les recommandations concernant les questions socio-économiques étaient au coeur des préoccupations de la commission d'évaluation environnementale. En effet, les commissions d'évaluation environnementale ont, dans grand nombre de projets, clairement reconnu la nécessité de consulter les résidents et ont insisté sur l'emploi de travailleurs locaux ou sur l'octroi de contrats à des entreprises locales. On peut dire qu'en règle générale les commissions ont tenté de plaider en faveur des débouchés locaux pouvant être créés par les projets à l'étude.

Les répercussions de ce type de recommandations sont cependant plutôt difficiles à évaluer. Premièrement, un grand nombre de projets étudiés par le PÉEE n'étaient pas parvenus à la phase de construction et par conséquent, les données concernant l'emploi ou les débouchés locaux étaient inexistantes. Deuxièmement, plusieurs promoteurs des projets étudiés par le PÉEE ont indiqué que les préoccupations socio-économiques étaient déjà hautement prioritaires avant la tenue de l'examen. Dans certains cas, les promoteurs ont affirmé que les commissions réitéraient des demandes figurant déjà aux documents ÉIE/ÉIS et tentaient de les transformer en recommandations. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, cela démontre combien il est difficile de faire une évaluation complète des répercussions socio-économiques de décisions découlant des recommandations de la commission.

Ces problèmes ont, en l'occurrence, été décrits ailleurs. Lang et Armour (1981) déclarent : "Bien que l'on exige de plus en plus que les répercussions sociales soient reconnues et reçoivent l'attention nécessaire, à un point tel qu'elles provoquent parfois l'interruption de projets, elles soulèvent des problèmes considérables lorsqu'il faut les définir, les mesurer et les atténuer". Il en va de même pour les problèmes d'évaluation une fois le projet réalisé. Les études de cas illustrent cependant l'importance des recommandations socio-économiques du PÉEE présentées aux promoteurs, particulièrement lorsqu'un projet atteint la phase de construction. Des problèmes d'interprétation peuvent surgir cependant lorsque l'on tente de faire le lien entre les recommandations du PÉEE et les résultats obtenus pendant la réalisation du projet et par la suite.

Il est donc difficile d'établir un lien entre la création d'emplois et les recommandations de la commission. Les promoteurs et dans une plus grande mesure, les organismes gouvernementaux, se sont appliqués à définir ces types de problèmes et à leur trouver des solutions. Il est cependant presque impossible de prouver la justesse d'une analyse comparative des répercussions du processus sur des facteurs tel que l'emploi.

Il est peut-être plus approprié d'étudier les effets implicites du processus. Tout promoteur soumis au PÉEE doit fournir des données ÉIE/ÉIS aux fins d'études pendant les réunions publiques. Cette exigence est peut-être la principale influence exercée par le processus puisque les

promoteurs doivent tout d'abord assembler les données nécessaires et ensuite élaborer des plans qui seront soumis à l'examen public. Les promoteurs feraient preuve d'une grande insouciance devant ce type d'assemblée publique (particulièrement lorsque les représentants de la commission sont les habitants d'une localité ou d'une région) s'ils négligeaient d'y présenter des suggestions intéressantes et d'étudier les possibilités d'emplois au niveau local. Par la même occasion, les promoteurs devraient étudier les répercussions socio-économiques négatives du projet et présenter des stratégies visant à les atténuer.

Le processus peut, en tant que tel, constituer l'étape la plus importante de l'évaluation du projet car les promoteurs doivent sérieusement étudier des mesures proactives concernant les questions socio-économiques, collaborer avec deux commissions pour élaborer ces propositions et doivent, au cours d'assemblées publiques auxquelles assistent les résidents locaux, répondre aux questions formulées par le public, par la commission et par des experts.

Devant un examen public aussi approfondi, tout promoteur sérieux s'empresserait d'étudier et d'élaborer des plans concernant les répercussions socio-économiques. Par conséquent, on pourrait croire dans ce cas que le processus peut se révéler plus important que les recommandations et le degré de préparation des promoteurs. Un promoteur bien préparé et sérieux ne laissera à la commission que très peu de recommandations à formuler (à moins évidemment que la commission ne fasse qu'entériner le point de vue des promoteurs).

Étant donné l'évolution du PÉEE, il est permis de croire que les promoteurs comprennent cette corrélation et en reconnaissent les répercussions. Dans le cadre du processus, les promoteurs ne doivent pas hésiter à engager des dépenses pour bien se préparer et pour le paraître, en plus de respecter les politiques administratives en vigueur, car c'est un "investissement" de plus en plus rentable.

Au lieu de mettre l'accent sur les répercussions directes des recommandations de la commission, il peut être beaucoup plus intéressant d'étudier les conséquences plus subtiles et indirectes de l'application du processus lui-même.

Malheureusement, il est presque impossible de vérifier de telles hypothèses. Quoiqu'il en soit, un grand nombre de représentants des compagnies interrogées pour les besoins de cette étude ont affirmé que le processus les avait aidés à obtenir le financement et le personnel nécessaires pour étudier minutieusement ces questions. De plus, en raison du caractère public du processus, les dirigeants des organismes promoteurs ont suivi de très près les gestionnaires chargés des préparatifs et de la participation au processus.

Lang et Armour (1981) considèrent que le projet de la route Shakwak a été une étape décisive dans l'étude de l'ÉIE par les commissions d'évaluation environnementale :

> Le travail de la commission qui, s'intéressait surtout aux répercussions sociales, était sans aucun doute influencé par la nature du projet. C'était un projet conjoint Canada/États-Unis ce qui signifie qu'il fallait respecter les exigences du PÉEE et de la NEPA; il s'agissait du premier projet présenté dont les fonds n'étaient pas déjà entièrement engagés et il devait avoir des répercussions sociales évidentes sur plusieurs communautés autochtones.

Lang et Armour (1981) ont également souligné l'influence et l'importance de la perception du public envers une commission quelle qu'elle soit :

> ...si les préoccupations des citoyens sont pertinentes, mais que les renseignements fournis sont insuffisants, ils se demanderont comment la commission est parvenue à prendre une décision...

Soulignons ici un second aspect positif de l'accès relativement facile du public au processus : non seulement le promoteur a-t-il tendance à faire lui-même une étude honnête et approfondie, mais les examens publics exercent également une influence simultanée sur les commissions et sur le public. Dans chaque cas, il incombe à chaque participant au processus d'offrir une évaluation honnête.

De plus, le degré d'intérêt porté aux délibérations (qu'il soit positif ou négatif) aux niveaux local, régional et national fournit aux décideurs un bon indice de l'importance que les Canadiens attachent aux conséquences du projet à l'étude.

Tous ces facteurs mettent en lumière une importante qualité du PÉEE (un processus unique au sein des organismes gouvernementaux) : il s'agit de son aptitude intrinsèque à "s'auto-réglementer".

Le PÉEE mené publiquement sans être soumis à la procédure relative à des questions de droit ou de compétence doit déployer ses propres mécanismes pour assurer la pertinence et l'impartialité à la fois de sa manière de procéder et de ses conclusions. Curieusement, de nombreuses critiques émanant de sources diverses ont à l'occasion été formulées directement contre le processus ou les commissions : les commissions sont prêtes à recevoir et même encouragent de telles critiques. Les répercussions de ces critiques peuvent être jugées positives. Le processus doit constamment (à chacun des rapports) justifier son existence, non seulement devant le ministre de l'Environnement, mais également devant le promoteur, le public et les critiques.

Cette particularité est rare au sein des organismes du gouvernement canadien et ne doit pas être négligée. En effet, ces critiques ont entraîné de sérieuses modifications au processus depuis son entrée en vigueur. Comme l'expliquent Lang et Armour (1981) :

> On peut observer une tendance dans les projets étudiés par le PÉEE. Au début, on ne tenait guère compte des répercussions sociales. Puis, lors des premiers projets, les commissions et le public ont commencé à commenter l'efficacité des énoncés des incidences

> environnementales du point de vue des répercussions sociales. Par la suite, les répercussions sociales ont fait l'objet de lignes directrices et ont pris de plus en plus d'ampleur dans les énoncés des incidences environnementales. Les rapports des commissions faisaient état des répercussions sociales mises au jour pendant les audiences publiques. Finalement, certaines décisions rendues par les commissions réservaient une place prépondérante aux répercussions sociales. De nos jours, il n'est pas rare qu'elles fassent partie intégrante de tout projet faisant appel au PÉEE...

Même si de nombreux aspects des ÉIE et des ÉIS pourraient être mieux étudiés au cours des examens du PÉEE, le processus a démontré au cours de la dernière décennie, sa caractéristique la plus importante, soit celle de s'adapter aux besoins scientifiques, techniques et politiques de même qu'à ceux du public. Il ne faudrait jamais sous-estimer l'influence de ces derniers sur les organismes politiques ou gouvernementaux. En effet, on peut dire que le consensus populaire au sujet des problèmes environnementaux, qui n'a cessé de croître au cours des années 1960, a donné naissance à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

L'importance de la participation du public aux propositions de développement présentées au Canada a également été soulignée dans d'autres ouvrages, par exemple dans Lang et Armour (1981 : 73) :

> Comparativement aux Etats-Unis, la participation du public au Canada est un élément moins "naturel" dans la machine gouvernementale et les Canadiens n'ont pas accès à l'information et aux tribunaux dans la même mesure que les citoyens américains.

Reed (1984) a apporté d'autres précisions aux mêmes questions :

> Ces formes traditionnelles de participation donnent lieu à un certain mécontentement lorsque d'importants secteurs de la population affirment que le gouvernement ne répond pas adéquatement aux besoins et aux demandes des citoyens. Lorsque des décisions affectant le style de vie et les aspirations particulières sont prises sans consultation, le public se montre de plus en plus méfiant et se sent trompé par le processus de prise de décisions du gouvernement. Il s'ensuit que certaines personnes nourrissent une grande méfiance envers le système politique et exigent une plus grande participation du public dans la prise de décisions...

Bien que le PÉEE ait un rôle consultatif, il réserve une place importante à la participation du public, mais des critiques ont quand même été formulées à ce sujet. Lang et Armour (1981 :73) affirment :

> Au Canada, il semble que la participation du public ne soit souvent sollicitée que pour la forme. C'est pourquoi, les gens éprouvent parfois une certaine méfiance et supposent (comme il a souvent été mentionné au cours d'audiences publiques) que les décisions sont déjà prises...

Voici selon Reed (1984) des points qui viennent ajouter à la complexité du problème :

> À la suite d'un contact prolongé avec l'industrie dans le cadre du processus de réglementation, les organismes gouvernementaux ont tendance à adopter les valeurs et les préjugés de l'industrie qu'ils doivent réglementer (Lucas 1971). Par conséquent, ces organismes deviennent captifs de l'industrie et ne peuvent faire observer la loi aussi rigoureusement qu'ils l'avaient souhaité. Ils doivent eux-mêmes être surveillés et on ne peut s'attendre qu'ils réglementent leurs propres activités. En raison de cette manière de procéder, le public exige d'intervenir de plus en plus dans les activités réservées aux organismes et aux ministères gouvernementaux.

Cette opinion largement répandue concernant les organismes de réglementation est en partie modifiée par le PÉEE; il permet en effet au public qui en a rarement l'occasion, d'observer ces organismes dans l'exécution normale de leurs fonctions.

Le BFEÉE, un organisme gouvernemental également, peut se retrouver sur la sellette devant un public déjà méfiant et des promoteurs soumis au processus d'examen. Les différends qui opposent le public, les organismes de réglementation et les promoteurs peuvent être aplanis à des réunions publiques, où toutes les parties peuvent y exprimer leur point de vue. On peut dire que le PÉEE, par l'intermédiaire du processus de consultation du public, permet au gouvernement de tracer les grandes lignes des politiques qu'il pourrait adopter.

Par ailleurs, les décideurs doivent déterminer (et il s'agit là d'un problème difficile à résoudre) qui peut effectivement le mieux représenter l'intérêt du public dans le processus de participation. Comme Reed (1984) le constate :

> Il n'existe pas de moyen efficace pour évaluer, en se fondant sur les citoyens qui prennent part au processus, la véritable préférence du public ou ses désirs. Les structures de participation ont tendance à favoriser les personnes qui s'expriment avec aisance, qui sont instruites, financièrement à l'aise et politiquement bien informées.

Les programmes de participation du public supposent également un accroissement des coûts directs et indirects. Récemment (au cours des audiences concernant la mer de Beaufort), les représentants du public ont reçu des fonds afin d'être en mesure de présenter leurs revendications aux commissions.

On peut quantifier les coûts directs ainsi que les dépenses nécessaires pour présenter des données, les réfuter ou les adopter. Les coûts indirects sont toutefois beaucoup plus difficiles à évaluer. Les délais qu'impose le processus au projet peuvent devenir des fardeaux considérables pour les promoteurs. Certains d'entre eux croient que la

consultation publique leur impose des dépenses inutiles. Curieusement, plus le processus d'examen public est réussi, plus les promoteurs s'y opposent : étant donné que plus de personnes participent à la prise de décisions, les coûts augmentent et le temps nécessaire pour procéder aux audiences publiques et tenir compte des opinions exprimées contribue à allonger les délais d'exécution du projet.

Au Canada, la participation du public a été sollicitée pour d'autres projets, notamment pour l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie (Commission Berger) (1974-1977). Comme dans tout autre processus d'examen public, le juge Berger a, tout au long de l'enquête, maintenu l'accord général afin que les audiences publiques soient un exercice juste, minutieux, souple et accessible (Gamble 1978). Sous bien des aspects, comparativement à d'autres commissions royales d'enquête, l'attitude du juge Berger fut exceptionnelle en ce sens qu'il a activement sollicité la participation et a cherché à connaître le point de vue de tous les participants éventuels, particulièrement celui des autochtones.

Reed (1984) considère qu'après une analyse de la documentation, au moins six critères doivent être respectés afin que le mécanisme d'audience "offre à toutes les parties concernées l'occasion de faire entendre leur point de vue intégralement et en toute impartialité :

1. ... des dispositions législatives doivent donner à toute personne qui le souhaite le droit de participer aux délibérations concernant les questions environnementales;

2. ... les dispositions législatives doivent prévoir la participation du public au début du processus de prise de décisions dès l'étude des premières questions et avant que toute décision irrévocable ne soit prise concernant une proposition;

3. ... des mesures appropriées doivent être prises afin que les audiences publiques ainsi que leurs modalités pertinentes soient portées à la connaissance du public;

4. ... le public doit être assuré de l'impartialité de la commission qui préside l'audience publique;

5. ... tous les participants à une audience publique doivent avoir accès à tous les renseignements pertinents et doivent pouvoir consulter les experts du gouvernement bien avant la tenue de l'audience publique;

6. ... le temps nécessaire à la recherche et l'aide financière doivent être accordés à toutes les personnes intéressées sous réserve de certains critères préétablis."

La proportion dans laquelle on choisira d'inclure ces éléments-clés dans le processus d'audiences publiques influera directement, à la fois sur l'adhésion du public au déroulement et sur les répercussions des conclusions. Le juge Berger a incorporé un grand nombre des éléments énumérés

ci-dessus dans son processus d'enquête de façon à maximiser la crédibilité et par le fait même, les répercussions des conclusions. Les audiences officielles évaluaient le témoignage des experts, les audiences spéciales portaient sur les risques particuliers au projet, les assemblées locales permettaient de connaître l'opinion des habitants de la région et les audiences tenues dans les régions plus au sud ont fait connaître l'enquête dans tout le pays.

Bien que l'expérience tirée de la Commission Berger ne puisse être directement adaptée au PEÉE, certains éléments des six points énumérés ci-dessus détermineront quel crédit sera accordé aux conclusions auxquelles on parvient dans tout processus public. Une fois de plus, ces constatations soulignent les aspects autorégulateurs de tout processus public et laissent deviner son importance au sein des institutions gouvernementales qui fonctionnent en grande partie à l'insu du public.

Dans tout processus d'examens publics, il est toujours nécessaire de vérifier ses constatations. L'impartialité exige un sens aigu des responsabilités de la part des promoteurs, du gouvernement et du public. Bien qu'il soit difficile d'établir un équilibre entre les intérêts locaux, régionaux et nationaux, la principale caractéristique des examens est de se dérouler en public. Les processus qui ne pourraient s'adapter aux besoins nouveaux en matière d'accessibilité et de souplesse se retrouveraient rapidement sans défenseurs, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement.

Le fait que le PEÉE a progressé et s'est adapté avec succès depuis la dernière décennie indique qu'il a montré assez de souplesse pour maintenir la confiance du public. En outre, les critiques concernant le processus ont maintenu le "dialogue" entre le gouvernement et les groupes d'intérêt public. Par ailleurs Gibson (1983), par exemple, a souligné les problèmes découlant d'une "capacité de réagir et d'évoluer selon chaque cas et l'importance de contextes d'une plus grande portée auxquels des modifications au PEÉE seulement, ne peuvent apporter de réponses convenables". Il précise :

> Le cas de la mer de Beaufort permet de croire qu'il pourrait être avantageux de laisser le PEÉE sans définition précise dans l'intérêt de la "souplesse de réaction", car les demandes actuelles de modifications au processus sont contradictoires et les réponses particulières à ces demandes pourraient être incohérentes. La Commission de la mer de Beaufort est certainement victime des réponses spéciales incompatibles visant à satisfaire à des demandes contradictoires...
>
> ... Les influences contradictoires observées dans le cas de la mer de Beaufort risquent de se reproduire et vraisemblablement d'augmenter dans l'avenir. L'intérêt que porte le public aux dommages causés à l'environnement augmente et les promoteurs continuent de présenter un nombre égal sinon supérieur de demandes pour obtenir des approbations hâtives. Le recours continu à l'établissement de cas spéciaux risque, par conséquent, de créer diverses tentatives

> de compromis adaptées à chacun des cas qui s'avèrent insatisfaisantes. Un PEÉE souple peut ainsi prendre une direction qui mène à plus d'incohérence et de contradiction plutôt qu'à une évaluation environnementale de plus en plus valable.

Par ailleurs, tenter de doter le PEÉE de règles plus rigides ne constitue peut-être pas une solution idéale, satisfaisante aux problèmes soulevés par Gibson. En effet, des exigences législatives rigides forcent à la fois les promoteurs et le public à respecter des modalités bien définies, similaires à celles de l'ONÉ, ce qui pourrait ne pas correspondre aux attentes du public dans bien des cas.

D'autres auteurs toutefois, ne sont pas du même avis. Gamble (1981) affirme :

> Tout d'abord, il faut établir plus de lois à ce sujet et non pas en abroger. Je pense que nous avons besoin d'une loi sur la protection de l'environnement qui définirait le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral concernant toutes les questions d'environnement. Il faudrait également abolir le PEÉE "spécial" actuellement en vigueur et instituer à sa place, à partir d'une nouvelle assise législative solide, un processus fédéral de planification et d'examen qui serait rigoureux, judicieux et équitable. Ces deux éléments devraient s'adapter aux modifications législatives qui entraîneraient une cession de responsabilités importantes aux autochtones et aux gouvernements représentatifs des territoires à la suite d'une nouvelle politique constitutionnelle.

Dans sa récente étude portant sur la protection de l'environnement au Canada, Powledge (1984) a exprimé une opinion similaire :

> Les moyens dont le Canada dispose pour évaluer des projets pouvant affecter l'environnement sont très différents de ceux votés en 1969 par le congrès américain au moyen de la Loi sur la politique nationale de l'environnement. Le processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, créé par une mesure du Cabinet en décembre 1973, est dépourvu de tout pouvoir juridique.
>
> Il s'agit plutôt d'un énoncé de politique du gouvernement et, à ce titre, il est à l'abri de tout litige soulevé par des promoteurs insatisfaits ou par des opposants à un projet à l'étude. Il ne peut servir à assigner un témoin à comparaître et ne peut permettre de recevoir aucun témoignage sous serment. Les promoteurs de projets - ministères, corporations, particuliers - rédigent leurs propres énoncés des incidences environnementales et la commission fédérale chargée d'examiner ces projets n'est autorisée qu'à transmettre ses conclusions au ministre de l'Environnement qui n'est nullement tenu d'y souscrire. Ainsi, d'importantes décisions concernant l'environnement sont prises "au niveau politique", selon l'expression qu'adoptent les Canadiens pour parler des décisions que prend le Cabinet à huis clos.

Powledge (1984) conclut qu'un système aussi peu structuré a laissé se glisser un grand nombre de lacunes dans le processus canadien d'examen des questions environnementales :

> La plupart des décisions concernant l'environnement ne parviennent même pas à l'étape de l'examen officiel. Dans le processus canadien d'évaluation, l'exploitant a la responsabilité, selon un rapport du gouvernement, "d'examiner ses propres activités, dès le début de la planification, afin de détecter toute répercussion nuisible importante sur l'environnement" "...Dans le processus d'examen, tout comme dans d'autres interventions des gouvernements fédéral et provinciaux concernant l'environnement, les membres actifs d'organismes et le public rencontrent souvent de sérieux obstacles dans leurs recherches de renseignements. Un grand nombre de décisions importantes et d'une grande portée (certains diraient toutes) sont prises en privé par des fonctionnaires.

Hurtubise et Connelly (1979) expriment cependant une opinion différente qui prône une fois de plus la valeur d'un processus souple et non législatif. Ils offrent plusieurs exemples tirés d'études antérieures de projets, de la façon dont le PÉEE s'est plié aux besoins de commissions particulières :

> Étant donné que le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est fondé sur des directives du Cabinet plutôt que ser une loi, il est souple et peut rapidement s'adapter à une modification des besoins.
>
> Dans les deux projets du Nord (route Shakwak et détroit de Lancaster) par exemple, les commissions ont convoqué des assemblées locales informelles au cours desquelles le public a défini les questions importantes, ainsi que des réunions plus formelles et structurées au cours desquelles les discussions d'une nature plus technique se sont déroulées conformément à un ordre du jour établi. Dans le cadre de tous les projets, on tient des réunions publiques afin d'étudier les énoncés des incidences environnementales; cependant, le type de consultation publique tenue avant les réunions peut varier selon les projets. En ce qui concerne l'étude du projet Eldorado, les réunions publiques devaient également déterminer les lacunes dans l'énoncé des incidences environnementales; dans le projet de Roberts Bank, le public et les organismes gouvernementaux ont été invités à présenter des rapports écrits concernant les lacunes; dans les projets du détroit de Lancaster et de la route Shakwak, les lacunes n'ont pas été étudiées avant l'examen public final. La convocation de réunions publiques informelles et d'autres plus formelles particulièrement pour les projets du Nord, est une méthode de plus en plus reconnue pour susciter la participation du public ...
>
> Tandis que l'objectif primordial de la tenue de réunions publiques est de permettre à la commission d'évaluation environnementale de réunir le plus de renseignements possible pour être en mesure de

> présenter des recommandations au ministre, il s'agit dans bien des cas d'une expérience enrichissante pour les participants. Les modalités visent à s'assurer que les parties intéressées ont suffisamment de temps pour préparer des exposés et que les intervenants ont l'occasion de présenter leur point de vue devant la commission.

Ce dernier point, c'est-à-dire la valeur du PÉEE à titre de "processus de formation" pour tous les participants, peut également constituer un avantage inattendu. On pourrait par ailleurs affirmer que toute consultation publique ou tout processus d'examen, qu'il soit informel ou légal, constitue un processus de formation.

Le problème que posent ces deux solutions opposées (un mécanisme informel et flexible ou des modalités arrêtées par la loi pour le PÉEE) ne pourra probablement jamais être résolu à la satisfaction de chacune des parties. Les promoteurs et peut-être même les localités, peuvent préférer un processus permettant une certaine souplesse. Les groupes d'intérêt public ou les opposants aux promoteurs opteront probablement toujours pour un processus doté de règles et de modalités clairement définies. Ces deux possibilités ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients.

Peut-être est-il plus important de rappeler que l'objectif est de mener un processus de consultation public perçu comme étant équitable, minutieux, souple et accessible. Ainsi, si ces quatre critères sont respectés, il est difficile d'imaginer comment, dans une démocratie parlementaire, les décideurs pourraient ne pas tenir compte de recommandations fondamentales présentées par une commission indépendante qui agit au grand jour.

B. Mécanismes d'examen public : Solutions de rechange et choix dans le processus de prise de décisions

Le processus fédéral de prise de décisions a récemment fait l'objet d'une étude approfondie menée par un certain nombre de sources, particulièrement pour les besoins de projets de développement dans le Nord. Un grand nombre d'études (Gibson 1978) concluent qu'il y a lieu de procéder à une enquête publique rigoureuse sur les décisions prises par les fonctionnaires du gouvernement. En outre, ce climat de méfiance est aggravé par la nécessité de concilier des intérêts opposés dans tout processus de prise de décisions. Dans le Nord par exemple, on peut citer de nombreux cas de désillusions. Hemstock (1984) a présenté un bon exemple du point de vue de l'industrie :

> Encore une fois, soyez prévenu que vous devrez subir de longues périodes d'attente au cours de vos transactions avec le MAINC au sujet de réclamations controversées concernant les terres. Les revendications foncières, les frontières de parcs mal délimitées ainsi que de nombreuses autres questions entrent toutes en jeu dans le processus d'examen du MAINC. Si vous devez faire face à une telle épreuve, il convient de le faire en toute connaissance de cause et en sachant à quoi vous devez vous attendre. Ceci étant dit, il est à espérer que l'expérience de Gulf concernant la demande de Stokes Point puisse être d'un certain secours.

Sans nul doute, le rôle du gouvernement fédéral est souvent primordial pour l'avenir de bon nombre de régions du Canada. Comme l'affirment Graham et al. (1984), ce rôle est particulièrement évident dans les régions du Nord :

> Le gouvernement fédéral a toujours la difficile tâche de concilier les responsabilités et les intérêts nationaux avec les aspirations des résidents du Nord et du secteur industriel. Cette recherche d'équilibre continuera, quel que soit le rythme du développement. Il semble que dans cette situation le gouvernement fédéral a tendance à exercer un contrôle sur le rythme et la nature du développement politique, sur les stipulations finales de toutes les ententes concernant les revendications foncières et sur le rythme et la nature du développement industriel. On peut supposer que le cours des activités du gouvernement fédéral continuera d'être laborieux.

De bons exemples de la façon dont le gouvernement fédéral maintient cet équilibre sont fournis par l'examen de deux organismes différents mais complémentaires, possédant les instruments nécessaires à la consultation publique : le BFEÉE et l'ONÉ.

Toutefois, les différences existant entre les deux organismes sont assez importantes. En vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, et afin de remplir son mandat, l'ONÉ est doté de pouvoirs officiels d'enquêtes tandis que le PÉEE possède les moyens nécessaires à la consultation du public aux fins d'information. L'ONÉ étudie, examine, rend compte et présente des recommandations sur des questions relatives à l'énergie. Ces recommandations s'adressent au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Les principales différences entre les deux organismes résident dans les fonctions de réglementation et les exigences concernant les audiences publiques. L'ONÉ par exemple, s'acquitte d'un certain nombre de fonctions de réglementation directe (fixation des prix et transport du gaz et du pétrole) tandis que le BFEÉE n'a qu'un rôle consultatif et de consultation du public. De plus, l'ONÉ n'est pas tenu, en vertu de la Loi, de convoquer des audiences publiques concernant l'émission d'un certificat de commodité et de nécessité publiques ou d'un permis d'exportation (Reed 1984; Lucas et al. 1979; Lucas et Bell 1977).

L'ONÉ est doté de pouvoirs pour restreindre le processus de consultation publique que le BFEÉE ne possède pas. L'ONÉ doit tenir compte des objections présentées par les "personnes intéressées" dans le processus de certification, mais possède toutefois les pouvoirs nécessaires pour définir ce qu'il entend par "personnes intéressées". Ainsi, au contraire du BFEÉE où il est relativement facile de participer au processus de consultation publique, l'ONÉ a la faculté de choisir le statut des intervenants éventuels, s'il décide de tenir des audiences publiques.

Reed (1984) a de plus énuméré d'autres facteurs qui peuvent nuire à la participation des groupes d'intérêt public (les audiences tenues par l'ONÉ sont officielles et sont fondées sur des modèles judiciaires. Les participants peuvent être représentés par un avocat-conseil et des règles

officielles fixent les procédures d'évaluation de la documentation et de contre-interrogation des témoins).

De telles procédures exigent un important appui scientifique, technique et juridique dont le coût seulement serait prohibitif pour la plupart des groupes d'intérêt public ou des individus. En effet, Reed (1984) cite des données tirées de Franson et al. (1973) qui indiquent qu'en 1973, le coût "d'une présentation acceptable mais modeste à une audience publique portant sur la question du pipeline du Nord" serait de 100 000 $ pour les enquêtes et la présentation d'exposés dans le cas de séances d'une durée de 30 jours. Le public ne dispose habituellement pas du temps ou de l'argent nécessaires pour se rendre à Ottawa pour étudier les dossiers de l'ONÉ et n'a que très peu de temps (en général moins de quatre semaines) pour préparer un énoncé.

Reed (1984) résume ainsi ses constatations :

> Ainsi, le manque de renseignements pertinents et de délais suffisants pour préparer une présentation bien documentée place l'intervenant dans une position nettement désavantageuse face au promoteur. Le coût de l'embauche de techniciens experts pour aider à la préparation des exposés peut être prohibitif pour la plupart des groupes d'intérêt public. L'Office national de l'énergie n'a jamais fait d'efforts spéciaux afin de faciliter aux intervenants éventuels l'accès à des renseignements ou à des fonds. Il peut en résulter des présentations de piètre qualité ou même l'exclusion du public du processus des audiences.

Page (1981) a également souligné le "conflit d'intérêts" inhérent perçu par le public pendant les audiences de l'ONÉ portant sur les projets d'énergie :

> Dans l'ensemble, l'ONÉ souffre du dédoublement de son rôle à titre de conseiller privé concernant la politique de l'énergie et de dispositif régulateur de l'industrie dans un domaine où le gouvernement lui-même est l'un des propriétaires les plus actifs. En pareille situation, peut-il objectivement évaluer les mérites d'un projet, quand il a participé à l'élaboration de politiques visant à maximiser la production pétrolière dans un domaine où le gouvernement fédéral est copropriétaire et est le principal bénéficiaire de cette augmentation de la production.

L'ONÉ ne satisfait pas à bon nombre des critères mentionnés précédemment et qui sont indispensables pour fournir aux consultations publiques une image d'équité, de souplesse et d'accessibilité (voir section 4-A). Par ailleurs, les mécanismes du PÉEE en ce qui concerne l'accès du public, semblent être supérieurs en dépit des constatations de Gibson (1983) et d'autres. Le PÉEE est devenu l'instrument le plus important dont le gouvernement du Canada dispose pour évaluer les propositions d'une grande portée concernant le développement des ressources, sur le plan de leurs répercussions sociales et environnementales (Reed 1984; Sewell et Foster 1981).

Quoiqu'il en soit, on a exprimé des inquiétudes concernant l'accès du public au PÉEE (Reed 1984). Le type de renseignements devant être rendu publics et la définition des projets "importants" ont soulevé des controverses parmi les groupes d'intérêt public (Rees 1980). Reed (1984) a résumé ces préoccupations :

> Sans aucune disposition législative lui donnant le droit de participer et d'obtenir des renseignements, le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ne peut offrir au public un moyen de participation efficace.

Emond (1978) et Rees (1980) ont suggéré des mécanismes pour faciliter la participation du public et ces suggestions ont été adoptées, dans une certaine mesure, par le BFEÉE dans son processus consultatif afin de déterminer les principaux points et les lignes directrices en vue de la tenue d'une ÉIE concernant les hydrocarbures de la mer de Beaufort.

Reed (1984) a formulé les commentaires suivants :

> Il s'agissait peut-être de la première fois où le public était convié à l'évaluation d'une proposition avant qu'une demande particulière ne soit présentée; cette mesure a permis que des questions politiques très importantes fassent l'objet de discussions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des territoires, les représentants de l'industrie, les organisations autochtones et les groupes d'intérêt public. Il s'agit là d'une étape positive dans l'amélioration de la participation publique.

Ces commentaires tendent à confirmer les points de vue exprimés précédemment concernant la souplesse inhérente du PÉEE, particulièrement par rapport aux processus de réglementation. En effet, d'autres exemples de modification du PÉEE comprennent l'élargissement de son mandat afin de permettre l'étude de questions socio-économiques dans le projet pilote de l'Arctique et pour la Commission de la mer de Beaufort (Reed 1984).

Le PÉEE montre une grande souplesse; il constitue le principal moyen assurant la participation du public à l'examen des projets. Bien que l'ONÉ puisse, dans ses audiences, tenir compte des répercussions sur l'environnement (comme il l'a fait pour le projet pilote de l'Arctique) il ne possède aucun mandat particulier à cet effet. Comme le souligne Thompson (1978) :

> Ni la tradition, ni la compétence, pas plus que son mandat législatif n'imposent à l'Office l'obligation d'effectuer des évaluations socio-économiques et environnementales complexes.

Au Canada, le droit de tenir des consultations publiques, autres que par l'intermédiaire du PÉEE, est une question trop souvent laissée à la discrétion de l'administration :

> Même les organismes comme l'Office national de l'énergie et l'Office des eaux territoriales qui semblent garantir l'accès du public aux

> délibérations, possèdent des pouvoirs statutaires leur permettant de refuser ou de limiter la participation du public (Reed 1984).

Le BFEEE a pris des mesures visant à étendre l'accès au processus de planification dans le cas d'études de projets importants en soulignant, une fois de plus, l'importance de la souplesse du processus (Reed 1984) :

> Le récent projet de la mer de Beaufort démontre que les audiences peuvent servir d'instrument de planification plutôt que d'un mécanisme par lequel le gouvernement donne une réponse à une demande particulière de l'industrie.

La souplesse évidente du PÉEE et son accessibilité pour le public en font un mécanisme exceptionnel au sein du processus canadien de prise de décisions. Par définition, cette particularité exerce une influence marquée sur les organismes associés de réglementation. Il ne s'agit pas de nier le chevauchement de compétence qui existe entre les organismes fédéraux, particulièrement dans l'Arctique canadien. Le MAINC, l'ONÉ et le BFEEE ont tous traité de problèmes liés à l'exploitation des hydrocarbures dans le Nord, par exemple, et par le passé, chacun s'est vu déléguer le pouvoir d'enquêter sur des questions environnementales et socio-économiques (Reed 1984). Il reste encore à démêler cette question de compétence qui sème la confusion, qui dévore de l'argent et parfois même du temps.

D'autres ont également étudié ces questions en détail (Peterson et al. 1984) :

> ... certains peuvent se demander si l'intérêt national est bien servi par ces exigences concernant les permis (ONÉ) qui ne considèrent pas les "coûts" environnementaux et socio-économiques comme faisant partie d'un ensemble servant à déterminer les taux d'exploitation.

Ces auteurs, qui s'attendent à des modifications éventuelles aux mécanismes d'évaluation au Canada, poursuivent :

> Si le mandat de l'ONE doit être élargi pour lui permettre d'étudier les questions environnementales et socio-économiques, il serait logique qu'il soit simultanément tenu de prendre les dispositions appropriées en vue de l'allocation de fonds proportionnels au développement. Ces questions complexes concernant l'allocation de fonds, la représentation dans le Nord et les exigences de l'ONÉ concernant les permis devraient être examinées en profondeur dans les études à venir.

La nation dénée (1983) a également soulevé des questions dans son exposé à la Commission de la mer de Beaufort concernant le rôle de l'ONÉ pendant les audiences sur Norman Wells :

> Malheureusement, c'est l'ONÉ qui décide s'il va traiter ou non d'un grand nombre de problèmes ayant trait aux importants projets

> d'énergie. L'ONÉ penche trop du côté de l'industrie et pas assez du côté du public et les lieux qui subiront la majeure partie des répercussions néfastes de ces projets. Ceci permet à l'ONÉ d'approuver un projet même s'il constate que les habitants de la région n'en retireront que très peu d'avantages, sinon aucun, et devront probablement en subir les répercussions. L'Office lui-même reconnaît cette situation dans le cas du pipeline de Norman Wells à la page 126 de son rapport...

Ces constatations et d'autres tirées de l'exposé des Dénés ont entraîné l'adhésion de ceux-ci au PÉEE.

En résumé, avant d'entreprendre toute étape visant à étendre le mandat de prise de décisions de l'ONÉ, il faudra sérieusement tenir compte du rôle et des fonctions du PEÉE. Il s'agit là d'un témoignage manifeste des importantes répercussions qu'a eu le PÉEE sur les organismes fédéraux adjoints. De toute évidence, toute tentative visant à affiner le processus canadien d'examen et de réglementation devra garantir au public que le rôle du BFEÉE ne sera pas réduit.

Le rapport du Comité spécial du Sénat sur le pipeline du Nord (Comité Hastings 1983 : 73) traitait également du chevauchement du processus de réglementation dans le Nord :

> À titre d'organisme quasi-judiciaire, l'ONÉ est effectivement un cas plutôt spécial; quoiqu'il en soit, il n'existe pas beaucoup de preuves tendant à démontrer que d'autres organismes s'appuient sur leur expérience mutuelle afin de limiter les processus d'examen. Le MAINC, TC et le BFEÉE possèdent tous des mandats pour mettre en oeuvre des processus d'évaluation distincts qui peuvent se chevaucher particulièrement quant aux aspects des projets qui concernent l'environnement. Le Comité croit qu'il est possible de compter davantage sur les renseignements existants et de traiter chacun des processus d'examen comme une partie de l'ensemble de la réglementation de façon à éliminer toute répétition.

Le Comité reconnaît la valeur du PÉEE, particulièrement sa souplesse inhérente lui permettant de répondre à diverses propositions selon l'envergure du projet :

> Tandis que l'équité dictée par les procédures exige que tous les promoteurs du projet soient traités en toute égalité, les projets ne possèdent pas tous la même importance sur le plan national. Le processus du BFEÉE reconnaît ces différences et ces exigences qui sont fonction des répercussions du projet. Le même principe pourrait être appliqué à tous les règlements, de sorte que la rigueur des contrôles devrait correspondre à l'importance du projet sur le plan national.

Le Comité (Comité Hastings 1983: 68) a clairement désapprouvé le chevauchement qui existe présentement dans le Nord :

> Étant donné que toutes les activités concernant l'exploitation du pétrole et du gaz ont lieu sur des terres publiques, le PÉEE joue un rôle primordial dans la planification, la conception et la réalisation des projets importants... La tenue de cette évaluation environnementale et socio-économique complète (mer de Beaufort) n'a pas empêché d'autres organismes d'effectuer leur propre examen. Les mêmes organismes ont tendance à présenter le même matériel et à utiliser les mêmes arguments. Du point de vue du Comité, une telle répétition ne contribue qu'à faire échouer le processus et ne vise pas la protection de l'environnement.

Le PÉEE exerce une autre influence sur les organismes canadiens de prise de décisions : les études environnementales et socio-économiques ont été "institutionnalisées" à un point tel, que le promoteur et le public s'attendent à une évaluation complète de chacun des deux domaines. Les examens de la réglementation devront à l'avenir étudier sérieusement toutes les répercussions des modifications à ce processus.

En outre, le BFEEE assume un autre rôle plutôt discret, mais non moins important, celui d'aider le gouvernement à déterminer les compétences en matière de gestion et de protection de l'environnement. Ces fonctions appellent un corollaire non moins important du processus, soit l'explication de ces rôles au public.

Au Canada, les mandats existants sur les responsabilités en matière de protection de l'environnement font souvent l'objet d'une interprétation considérable selon les projets particuliers de développement. Comme l'affirment Sewell et Foster (1981) :

> La plupart des lois pertinentes laissent d'importants sujets ouverts à l'interprétation et il n'est pas rare de voir naître des différends sur des sujets qui font, et ne font pas, partie des mandats des différents ministères en matière d'environnement. L'étendue du problème prend toute son ampleur lorsque l'on constate que plus de vingt lois distinctes accordent d'importantes responsabilités en matière de surveillance et de protection de l'environnement à des ministères autres qu'Environnement Canada. Citons notamment la Loi sur les pêcheries, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, la Loi sur la protection des eaux navigables et la Loi sur les produits dangereux. En outre, il existe plus d'une douzaine d'organismes fédéraux à qui incombent des responsabilités bien définies dans le domaine de la gestion de l'environnement et un grand nombre d'autres organismes qui croient posséder des pouvoirs et des attributions dans cette sphère d'activités. Cette situation est cause d'un problème fondamental : Environnement Canada ne sait pas précisément quel est son mandat. De plus, des responsabilités peuvent être attribuées à divers organismes axiaux, réduisant ainsi le secteur dans lequel Environnement Canada peut agir avec efficacité et conformément à la Loi.
>
> Il est évident que cette situation laisse beaucoup à désirer.

L'application du PÉEE peut servir à clarifier les rôles institutionnels relatifs aux projets à l'étude. De plus, le processus peut effectivement faciliter la détermination des rôles légitimes des ministères qui possèdent les pouvoirs précis. Citons par exemple, le cas de l'Étude sur le détroit de Lancaster où il a fallu préciser le rôle du MAINC en matière de planification régionale. Dans l'étude sur la route de Banff, Environnement Canada, par l'intermédiaire de Parcs Canada, a été en mesure de mieux assumer ses responsabilités de gestion de l'environnement face au ministère des Travaux publics responsable de la construction de la route et dont le mandat est davantage orienté vers le développement.

En bref, le PÉEE a souvent contribué à clarifier auprès du public et des organismes gouvernementaux les dispositions prises en matière de gestion et de protection de l'environnement. Le processus a permis au gouvernement de concentrer son attention sur des éléments du projet ayant trait au mandat particulier de chaque organisme, au cours des consultations avec le public. De cette façon, les commissions d'évaluation environnementale reçoivent un éventail étendu d'opinions qui deviennent ensuite le fondement d'un consensus servant à élaborer des recommandations subséquentes.

C. Thèmes communs

Les études de cas et les rapports de la commission d'évaluation environnementale publiés jusqu'à maintenant permettent de tirer plusieurs conclusions générales :

- L'application du PÉEE permet généralement aux organismes gouvernementaux et aux groupes d'intérêt public de se concentrer sur la réalisation de leurs objectifs en terrain neutre et accessible au public. Par conséquent, le nombre des conflits d'intérêt a tendance à diminuer.

- Les réunions en terrain neutre permises par le PÉEE ont souvent fourni l'occasion, au cours d'une assemblée publique, de clarifier les rôles respectifs et les responsabilités des organismes gouvernementaux dans chacun des projets. Les groupes d'intérêt et le public peuvent prendre part à ce processus et sont mieux en mesure de comprendre le rôle du(des) gouvernement(s). Des consultations publiques permettent aux individus ou aux collectivités d'exprimer leurs attentes face aux différents aspects des importants projets de développement.

- Les rapports des commissions ont aidé les organismes chargés de la réglementation à déterminer les questions d'importance. De la même manière, à la suite des examens des commissions, les groupes d'intérêt public ont été en mesure de mieux cerner les questions qui leur tiennent à coeur.

- Les projets bien définis permettent aux commissions de mieux élaborer des recommandations particulières. Il semble que la mise

en oeuvre de ces recommandations particulières à un projet a plus de chance d'être couronnée de succès.

- Les recommandations de la commission, qui ont entraîné la création de comités d'examen après l'évaluation, semblent avoir grandement contribué à l'application de mesures recommandées par le PÉEE. De plus, la création de tels comités semble donner lieu à une collaboration et à une communication continues entre un grand nombre de ministères du gouvernement et de groupes d'intérêt public.

- L'application des recommandations de la commission semble avoir mieux réussi dans le cas des projets réalisés par étapes.

- Dans bien des cas, l'application du PÉEE a contribué à garantir un examen approfondi des questions d'ordre environnemental et socio-économique. Le processus pourrait ainsi avoir augmenté la qualité et multiplié la quantité des renseignements utiles au processus de prise de décisions.

- Dans les cas où les commissions ont recommandé le report ou le déplacement de projets, les activités du gouvernement et du promoteur liées au développement ont subi d'importantes répercussions. Dans certains cas, on a procédé à des examens de la politique du gouvernement qui ont à leur tour influé de façon marquée sur les activités de développement subséquentes.

- Le PÉEE a permis aux décideurs de tirer avantage d'un consensus parfaitement élaboré par l'intermédiaire d'un processus de consultation publique.

- Le processus semble également faciliter la coopération entre les ministères du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

À l'avenir, les recherches pourraient utilement être concentrées sur plusieurs points importants :

- Des mécanismes qui obligeraient les organismes gouvernementaux visés à réagir aux rapports des commissions dans les délais fixés, pourraient améliorer l'efficacité du processus. Des recherches subséquentes pour déterminer dans quelle mesure les recommandations des commissions ont été appliquées pourraient améliorer à la fois la perception du gouvernement et du public concernant l'efficacité du PÉEE. Il serait utile d'évaluer diverses méthodes pour la réalisation de telles études. De plus amples recherches sont nécessaires pour évaluer dans quelle mesure les différents types de recommandations des commissions ont été mises en oeuvre et pour évaluer les raisons du succès ou de l'échec des méthodes choisies par les diverses commissions.

- Il faudrait étudier les cas d'autoévaluation du ministère qui n'ont pas entraîné un examen complet de la part de la commission afin de déterminer dans quelle mesure l'environnement a été protégé

(ou non). Ceci permettrait de mieux définir les cas dans lesquels le processus devrait être officiellement appliqué.

. Il est plus difficile d'évaluer les répercussions des recommandations à caractère socio-économique présentées par les commissions. Les recherches pourraient être utilement orientées vers la méthodologie afin de mesurer le degré de succès de ce type de recommandations.

. Sous bien des rapports, le PÉEE et les audiences de l'ONÉ constituent une suite aux examens de projets. Chaque processus possède des atouts et des intérêts différents, complémentaires dans une large mesure, qu'il consacre au développement des projets. On pourrait chercher des méthodes visant à améliorer les rapports entre chaque organisme participant aux examens de projets importants. De même, on pourrait étudier les mécanismes visant à promouvoir la participation des territoires et des provinces au processus.

. D'autres études pourraient également élaborer des mécanismes permettant aux promoteurs et aux organismes gouvernementaux de consulter les membres de la commission à l'étape de développement d'un projet; cette mesure pourrait aussi contribuer à faire mieux comprendre la teneur des recommandations de la commission.

RÉFÉRENCES

Anon. 1984. Mid-Project Evaluation of Selected Issues Related to the Norman Wells Project Co-ordination Office. Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Ottawa.

Beanlands, G.E., et P.N. Duinker. 1983. Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada. Institute of Resource and Environmental Studies, Dalhousie University, Halifax, Nouvelle-Écosse; et Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Bruchet, D., et M. Robertson. 1983. Regulatory and Environmental Issues Associated with Arctic Marine Transportation. Discussion Paper, APP, Petro-Canada, Calgary, Alberta.

Bryant, A. 1982. Norman Wells: A Review of DOE's Role in Environmental Impact Assessment. Service de la protection et conservation de l'environnement, Environnement Canada, Ottawa.

Canada. Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, 22 juin 1984. Gazette du Canada, Partie II, Vol. 118, No. 14.

Canadian Arctic Resources Committee. 1985. CARC 1984 Report. Northern Perspectives 13(1).

Consolidex Magnorth Oakwood. 1983. Summary of the Resource Management Plan for Lancaster Sound Region Hydrocarbon Development, Calgary. Alberta.

Cooke, A., et C. Holland. 1978. The Exploration of Northern Canada 500-1920: A chronology. Toronto: The Arctic History Press.

Couch, W.J., J.F. Herity et R.E. Munn. 1981. Évaluation des incidences environnementales au Canada. Pages Choisies No. 6, BFEÉE, Hull, Québec.

Dene Nation. 1983. EARP et NEB: The Norman Wells Experience. Soumission à la Commission de la mer de Beaufort, Yellowknife, décembre 1983.

Donihee, J. 1983. The Norman Wells Experience. Government of the NWT, soumission à la Commission de la mer de Beaufort, Yellowknife, décembre 1983.

Emond, D.P. 1978. Environmental Assessment Law in Canada. Toronto: Emond-Montgomery.

Esso Resources Ltd. 1980. Norman Wells Pipeline Project EIS - Overview Summary.

BFEÉE. 1979a. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Forage hauturier, Détroit de Lancaster. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1979b. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Raffinerie d'hexafluorure d'uranium de l'Eldorado, Ontario. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1979c. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Expansion du Port de Roberts Bank. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1979d. Pipe-line de la route de l'Alaska: Rapport de la Commission d'évaluation environnementale. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1979e. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Projet routier à Banff (de l'entrée est au km 13). Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1979f. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Remise en service de l'aérodrome de Boundary Bay. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1980a. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Raffinerie d'Uranium de l'Eldorado M.R. Corman Park, Saskatchewan. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1980b. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Projet Arctic Pilot (Partie Nord). Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1981a. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Développement du champ pétrolifière de Norman Wells et pipeline, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1981b. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Pipe-line de la route de l'Alaska, Variantes du tracé, Région Whitehorse/Ibex. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1982a. Rapport de la Commission d'évaluation environnementale: Projet routier à Banff (du km 13 au km 27). Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1982b. Proposition de production d'hydrocarbures en mer de Beaufort, Rapport provisoire. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1982c. Rapport provisoire de la commission d'évaluation environnementale: Projet CP Rail Col de Rogers, Parc national Glacier. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1983a. Rapport final de la Commission d'évaluation environnementale: Pipe-line de la route de l'Alaska, Audiences technques. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1983b. Rapport final de la Commission d'évaluation environnementale: Projet CP Rail Col de Rogers, Parc national Glacier. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1983c. Rapport provisoire de la commission d'évaluation environnementale: CN Rail Programme de doublement de voies, Colombie-Britannique. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1984. Rapport de la commission d'évaluation environnementale de l'Île de Sable: Projet de développement Venture. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Franson, R.T., A.R. Lucas, et A.R. Thompson. 1973. Legal Aspects. In Arctic Alternatives, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Gamble, D.J. 1978. The Berger Inquiry: An impact assessment process. Science (199): 948.

Gamble, D.J. 1981. Improving the Decision-Making Process. Paper presented at a workshop: Frontier Oil and Gas Development: The Decade Ahead. Montebello, Quebec, 29, 30 avril et 1 mai 1981.

Gibson, R.B. 1978. Mise en valeur du gisement minier de la Baie-Strathcona: Une étude de case en matière de décision. Conseil des Sciences, Canada, Étoile de documentation No. 42. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

Gibson, R.B. 1983. Addressing the Deficiencies of the Federal Enviromental Assessment and Review Process. Notes pour une discussion sur le future de l'évaluation environnementale au Canada. University of Toronto. 27 Octobre 1983.

Graham, J. 1981. An Economic Analysis of the Conversion to Natural Gas in the Residential Sectors of Halifax, Nova Scotia. M.N.R.M. Thesis, University of Manitoba, Winnipeg, Manitoba.

Graham, K.A., M.P.S. Brown, A.B. McAllister & M.J. Wojciechowski. 1984. A Climate for Change: Alternatives for the Central and Eastern Arctic. Final Report of the Eastern Arctic Study, Centre for Resource Studies, Queen's University, Kingston, Ontario.

Comité Hastings. 1983. Sur la même longueur d'onde. Délibérations du comité spécial du Sénat sur le Pipe-line du Nord, Ottawa.

Hemstock, J.A. 1984. Dealing with DIAND in Controversy: The Stokes Point Land Use Application in Retrospect. Paper Presented to the 35th Annual Technical Meeting of the Petroleum Society of CIM, Calgary, Alberta, 10-13 juin 1984.

Hurtubise, F.G., et R.G. Connelly. 1979. Participation du public au processus candien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Pages Choisies No. 2, BFEÉE, Hull, Québec.

Hurtubise, F.G. et P.G. Wolf. 1980. Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Pages choisies No. 3, FEARO, Hull, Québec.

Lang, R. et A. Armour, 1981. Évaluation et examen des impacts sociaux. Rapport technique, BFEÉE, Hull, Québec.

Leighton, D. 1985. Banff is where it all began. Canadian Geographic (105):1, 8-15.

Lucas, A.R. 1971. Legal techniques for polllution control: The role of the public. University of British Columbia Law Review 6(1): 167-191.

Lucas, A.R., et T. Bell. 1977. Office National de l'énergie: Ces Politique, ces procédures et ces pratique. Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa.

Lucas, A.R., D. MacLeod et R.S. Miller. 1979. Regulation of high Arctic development. In Marine Transportation and High Arctic Development: Policy Framework and Priorities, pp. 99-176, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Neatby, L.H. 1958. In Quest of the North West Passage. London: Constable and Company.

Page, R.D.J. 1981. Norman Wells: The Past and Future Boom. J. Canadian Studies 16(2): 16-33.

Peterson, E.B., R.R. Wallace et N.M. Peterson. 1984. A Suggested Strategy for Completion of Canada's Northern Regulatory Review, 1984-1985. Rapport consultatif pour le Ministère des Affaires indiennes et du nord, Ottawa.

Pharand, D. 1973. The Law of the Sea of the Arctic. Ottawa: University of Ottawa Press.

Pharand, D. 1979. The Northwest Passage in International Law. The Canadian Yearbook of International Law, 17: 99-133.

Powledge, F. 1984. Saving an Eden called Canada is a task as big as the land. Audubon Magazine, Novembre: 76-100.

Reed, M. 1984. Citizen Participation and Public Hearings: Evaluating Northern Experiences. Cornett Occasional Papers, No. 4 , Department of Geographv, University of Victoria, Victoria, Colombie-britannique.

Rees, W.E. 1980. EARP at the crossroads: Environmental assessment in Canada. EIA Review 1(4): 355-377.

Robinson, R.M. 1982. EIE: Processus décisionnel du gouvernement en public. Pages choisies No. 10, BFEÉE, Hull, Québec.

Robinson, R.M. 1982. L'environnement et le transport. Éviter les embouteillages. Pages choisies No. 8, BFEÉE, Hull, Québec.

Sewell, W.R.D., et H.D. Foster. 1981. An Assessment of Canadian Environmental Policies on Offshore Development. Ottawa: Environnement Canada.

Commission d'examen socio-économique. 1983. Revue socio-économique: Le projet de mise en valeur Venture. Préparé pour l'Office-Canada, Nouvelle-Écosse du pétrole et du gaz offshore. Halifax, Nouvelle-Écosse.

Taylor, R.B. 1981. Terrain Management and Biological Studies on Sable Island. Report to the Sable Island Environmental Advisory Committee, Dartmouth, Nouvelle-Écosse.

Task Force on Northern Conservation. 1984. Report of the Task Force on Northern Conservation. Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Ottawa.

Thompson, A.R. 1979. West Coast Oil Ports Inquiry: Statement of Proceedings. West Coast Oil Ports Inquiry, Vancouver, Colombie-Britannique.

Thomson, G.M. 1975. The Search for the North-West Passage. New York: MacMillan.

Thorne Stevenson et Kellogg, Gardner Pinfold. 1981. Scotian Shelf Gas Development: The Economic Impact on Nova Scotia. Vols. I-III. Rapport préparé pour le gouvernement de la Nouvelle-Écosse et le Gouvernement du Canada.

University of Calgary, 1984. A Review of the Banff Highway Project: km 0-27. EVDS 649, Faculty of Environmental Design, Calgary, Alberta.

Wallace, R.R. (ed.) 1979. Environmental Overview of the Scotian Shelf with Reference to Sable Island. Rapport interne de Petro-Canada.

Wallace, R.R. 1981a. Environmental impact research: A time for choices. Alternatives 9 (4): 42-28.

Wallace, R.R. 1981b. Organizational Impediments to Effective Research in Running Waters. In Perspectives in Running Water Ecology. (Maurice A. Lock et D. Dudley Williams, eds). New York: Plenum Press.

Wallace, R.R. 1984. The role and future of science in government decisions. In Decision Making: The Role of Environmental Information. Proc. Symposium Can. Soc. Environmental Biologists, Red Deer, mars 1984, p. 101-114.

Wolf, P.G. 1982. L'évaluation des incidences: Une technique en développement. Une perspective fédérale. Pages choisies No. 9, BFEÉE, Hull, Québec.

Zaslow, M. 1971. The Opening of the Canadian North 1870-1914. Toronto: McClelland and Stewart.

Zimlicki, L.M., et D.A. Welsh. 1975. Literature Survey for the Terrain Management of Sable Island. Prepared for the Sable Island Environmental Advisory Committee, Service canadien de la faune, Environnement Canada.

ANNEXES

ANNEXE I :

RAPPORTS DES COMMISSIONS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
PRÉSENTÉS AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

ANNEXE II :

ANALYSE DES RECOMMANDATIONS TIRÉES DES RAPPORTS DES COMMISSIONS
(1 À 24) PAR CATÉGORIE

ANNEXE III :

PERSONNES INTERVIEWÉES

ANNEXE I

PAR ORDRE NUMÉRIQUE ET CHRONOLOGIQUE, RAPPORTS DES COMMISSIONS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PRÉSENTÉS AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

NUMÉRO DU RAPPORT :	TITRE ET DATE :
1.	Centrale nucléaire à Pointe Lepreau, Nouveau-Brunswick, mai 1975.
2.	Projet d'énergie hydro-électrique de Wreck Cove, Île du Cap-Breton, Nouvelle-Écosse, juillet 1977.
3.	Pipeline de la route de l'Alaska, Territoire du Yukon, août 1977.
4.	Raffinerie d'uranium de l'Eldorado Nucléaire Limitée, à Port Granby, Ontario, mai 1978.
5.	Projet routier Shakwak, Colombie-Britannique et Territoire du Yukon, juin 1978.
6.	Forage hauturier dans l'est de l'Arctique, sud du détroit de Davis, T.N.-O., novembre 1978.
7.	Forage hauturier du détroit de Lancaster, T.N.-O., février 1979.
8.	Raffinerie d'hexafluorure d'uranium de l'Eldorado Nucléaire Ltée., Ontario, février 1979.
9.	Extension du Port de Roberts Bank, C.-B., mars 1979.
10.	Pipeline de la route de l'Alaska, audiences au Yukon, août 1979.
11.	Projet routier à Banff, de l'entrée est au km 13, Alberta, octobre 1979.
12.	Remise en service de l'aérodrome de Boundary Bay, C.-B., novembre 1979.
13.	Raffinerie d'uranium de l'Eldorado, R.M. Corman Park, Saskatchewan, juillet 1980.
14.	Projet pilote de l'Arctique, Partie nord, T.N.-O., octobre 1980.
15.	Projet hydro-électrique du cours inférieur du fleuve Churchill, décembre 1980.
16.	Développement du champ pétrolifère de Norman Wells et projet de pipeline, janvier 1981.

NUMÉRO DU RAPPORT :	TITRE ET DATE :
17.	Pipeline de la route de l'Alaska, Territoire du Yukon. Variantes du tracé, Région de Whitehorse/Ibex, juillet 1981.
18.	Projet routier à Banff, du km 13 au km 27, Alberta, avril 1982.
19.	Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort, rapport provisoire, avril 1982.
20.	Projet CP Rail, Col de Rogers, rapport provisoire, avril 1982.
21.	Pipeline de la route de l'Alaska, audiences techniques, rapport final, juin 1982.
22.	Projet CP Rail, Col de Rogers, rapport final, août 1983.
23.	CN Rail, programme de doublement des voies, rapport provisoire (C.-B.), septembre 1983.
24.	Projet de développement Venture, décembre 1983.
25.	Production et transport d'hydrocarbures en mer de Beaufort, rapport final, juillet 1984.
26.	Projet d'extension du port de Québec, septembre 1984.

ANNEXE II

ANALYSE DES RECOMMANDATIONS TIRÉES DES RAPPORTS DES COMMISSIONS (1 À 24) PAR CATÉGORIE

A. RECOMMANDATIONS À CARACTÈRE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi

I. Recommandations en faveur d'une meilleure consultation des localités

Amélioration/poursuite des consultations locales	5 (Shakwak)	8,19,20,32	-
	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	9f,10b	-
	7 (Détroit de	(i)	5.6
	8 Lancaster)	1,2,6,8	7.2.1,7.2.3
Programmes d'information/de liaison	9 (Eldorado)	8	pg.52
	12 (Roberts Bank)	15a,b,c,d	pg.49
	14 (Boundary Bay)	1,6,7,8,11	106
	(Projet pilote de l'arctique)	13,15,17	5.1
	15 (Lower Churchill)	3,27,50,51,58,	7.1,7.2
	16 (Norman Wells)	59,60	
	23 (CN Rail)	2,5,6	pg.15
	24 (Venture)	3	15.2

II. Recommandations en faveur d'une meilleure participation locale/de l'embauche au niveau local

Augmentation du recrutement/de l'embauche ou de l'octroi de contrats au niveau local	5 (Shakwak)	25,26,27	-
	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	9e	-
	8 (Eldorado)	1	7.2.4
	14 (Projet pilote de l'arctique)	5,6,8,10	-
	15 (Lower Churchill)	11,19	5.1
Formation	16 (Norman Wells)	31,32,33,34,35,	7.2
	17 (Route de l'Alaska)	36,37,38,52	
		1	27

III. Aspects de la compensation financière

	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	9b	-
	15 (Lower Churchill)	3,5,7,10,18	5.1

A. RECOMMANDATIONS À CARACTÈRE SOCIO-ÉCONOMIQUE (suite)

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi
III. Aspects de la compensation financière (suite)			
	16 (Norman Wells)	30	7.2
	24 (Venture)	15,21	15.1

B. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT À LA RECHERCHE ET À LA SURVEILLANCE

I. Recommandations concernant les lacunes de l'ÉIE ou en faveur de la préparation d'autres évaluations

Présentation d'autres données	1 (Pointe Lepreau)	1a,b	-
	5 (Shakwak)	18,24	-
	7 (Détroit de Lancaster)	7	5.1
	9 (Roberts Bank)	10d	-
Rédaction ou amélioration des ÉIE/ÉIS	3 (Pipeline de l'Alaska)	1,3	-
	5 (Shakwak)	10	-
	9 (Roberts Bank)	10b	-
	10 (Pipeline de l'Alaska)	-	-
	15 (Lower Churchill)	3	5.2
	16 (Norman Wells)	28	7.2
	21 (Pipeline de l'Alaska)	8,16	-

II. Recommandations concernant la recherche future

	1 (Pointe Lepreau)	2b	-
	3 (Pipeline de l'Alaska)	-	pg.52
	5 (Shawak)	7	-
	6 (Forage de l'est de l'arctique)	9a	-
	7 (Détroit de Lancaster)	5.5	-
	8 (Eldorado)	1,2	7.2.4
	9 (Roberts Bank)	9a,b,c,10a	-
	10 (Pipeline de l'Alaska)	-	pg.57

B. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT À LA RECHERCHE ET À LA SURVEILLANCE (suite)

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi
II. Recommandations concernant la recherche future (suite)			
	11 (Route de Banff)	7,10	5.1,5.2
	12 (Boundary Bay)	4,5	pg.47
	13 (Eldorado)	1a,b,c,d,e,f,g,h,2,3	4.3
	14 (Projet pilote de l'arctique)	1,2,3,4,5	-
	16 (Norman Wells)	1(ix),3,10,13,14,19,20,29,53	7.2
	18 (Route de Banff)	1(ii),(iv),(v),(vii),2,3,4,6,9	4.1,4.2
	20 (CP Rail)	1,2,6	4
	21 (Pipeline de l'Alaska)	1,2,3,8,9,10,12,15,18,21,22	5
	23 (CN Rail)	-	5.4.4
	24 (Venture)	5,6,7,8,9,26,27,28	15.1
III. Recommandations en faveur d'une surveillance future			
	1 (Pointe Lepreau)	2a	-
	3 (Pipeline de l'Alaska)	4	-
	5 (Shakwak)	22,28,29,30	-
	8 (Eldorado)	1,3,4,5	7.2.1
	9 (Roberts Bank)	9	-
	14 (Projet pilote de l'Arctique)	1,2,3,4,7,8	98,102
	15 (Lower Churchill)	1,2,4	5.1
	16 (Norman Wells)	23,25,26,44,52	7.2
	18 (Route de Banff)	1(x),(xi),(xii),(xiii),2(iii)	-
	21 (Pipeline de l'Alaska)	13a,d,20,23	-
	23 (CN Rail)	1,2	3
	24 (Venture)	4,5,24,30	15.1

B. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT À LA RECHERCHE ET À LA SURVEILLANCE (suite)

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi
IV. Recommandations en faveur d'une planification future			
	3 (Pipeline de l'Alaska)	5	-
	5 (Shakwak)	5,6,15,33,35	-
	8 (Eldorado)	2,5	7.2.1,7.2.4
	11 (Route de Banff)	3,9	5.1,5.2
	15 (Lower Churchill)	9	5.1
	16 (Norman Wells)	4,7,16,21,22,40, 41,42,43,47,49, 50,54,57	7.2
	18 (Route de Banff)	1(viii),(xiv), (xvii),10	4.2
	21 (Pipeline de l'Alaska)	13b,c,14,25	5
	24 (Venture)	30	15.1
C. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROJET			
I. Recommandations visant l'interruption, le report ou le déplacement du projet			
	4 (Eldorado Nucléaire)	5.1	pg.36
	7 (Forage du détroit de Lancaster)	5.2(1)	pg.76
	13 (Raffinerie Eldorado Warman)	4.1	pg.51
II. Recommandations de modifications particulières au projet			
	1 (Pointe Lepreau)	1b	pg.11
	3 (Pipeline de l'Alaska)	4	pg.53
	4 (Eldorado)	6.1.1,6.1.2, 6.1.3,6.1.4,	6.1
	5 (Shakwak)	1,2,9,11,13,14, 16,21,23,31	-
	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	8b,9c	pg.41,43

C. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROJET (suite)

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi
II. Recommandations de modifications particulières au projet (suite)			
	7 (Détroit de Lancaster)	5.2e,i,5.3a,b,c,d,e,f,i,	pg.75
	8 (Eldorado)	1,2,4,6	7.2.1
	9 (Roberts Bank)	B.1,2,3,4,5,6,7, C.1,2,3,4,5,7,8	pg.51,53
	11 (Route de Banff)	4.2(5),5.1(1),(2),(3),(4),(5),(6),(7),(10),(12),5.2(1),(2),(4),(5),(6),(7),(9)	-
	12 (Boundary Bay)	1,2,3,7,9,10,11,12,13,14	pg.47
	13 (Eldorado)	4.2.1(a),b,c,d,e	4.2.1
	14 (Projet pilote de l'arctique)	1	p.94
		1,2,3,4,5,6	p.95
		1,2	pg.100
		1,2	pg.101
		4,5,6,7,8,9	pg.102
		1,2,3,4	pg.104
	15 (Lower Churchill)	1,2,3	5.2
		8,9,12,14,15,17	5.1
	16 (Norman Wells)	2,4,5	pg.73
		1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	pg.75
		11,12,13,14,15,16,17,18	pg.76
		42,45	pg.78
		54,55,56	pg.80
	17 (Route de l'Alaska	2,3,5,7,9	pg.28
	18 (Route de Banff)	1(i),iii,iv,v,vi,vii,2ii	4.1
		1	4.2
	20 (CP Rail)	3,6	4
	21 (Pipeline de l'Alaska)	4,5,6,7,13b,c	5
	22 (CP Rail)	4,5,7	4

C. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROJET (suite)

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi
II. Recommandations de modifications particulières au projet (suite)			
	23 (CN Rail)	5.5.6	14
	24 (Venture)	1,2,3,11,18,25	15.1

D. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROCESSUS

I. Recommandations concernant le BFEÉE ou le PÉEE

	2 (Wreck Cove)	1,2,3	pg.10
	4 (Eldorado)	6.2.1,6.2.2, 6.2.3,6.2.4, 6.2.5,6.2.6	6.2
	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	10a	-
	7 (Détroit de Lancaster)	5.6(iii)	-
	8 (Eldorado)	3,6	7.2.4 7.2.1
	21 (Pipeline de l'Alaska)	7	5
	24 (Venture)	1,2	15.2

II. Amélioration des mécanismes de coordination

	3 (Pipeline de l'Alaska)	2	-
	5 (Shakwak)	3,4,17,34	-
	9 (Roberts Bank)	8,10c	-
	11 (Route de Banff)	8,11	5
	18 (Route de Banff)	(xvi)	1
	20 (CP Rail)	5	4
	24 (Venture)	4	15.2

D. RECOMMANDATIONS SE RAPPORTANT AU PROCESSUS (suite)

Catégorie de recommandation	Rapport du PÉEE		
	Numéro du rapport et (titre en bref)	Numéro de recommandation	Renvoi
III. Recommandations concernant l'allocation de fonds aux intervenants			
	4 (Eldorado)	6.3	-
	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	10.(c)	-
	7 (Détroit de Lancaster	(ii)	5.6
	8 (Eldorado)	4	7.2.4
IV. Recommandations de modification de la politique ou des modalités			
	1 (Pointe Lepreau)	3	-
	4 (Eldorado)	6.1.1,6.1.2, 6.1.3,6.1.4	6.1
	6 (Forage dans l'est de l'arctique)	9(d)	-
	15 (Lower Churchill)	12	5.1

ANNEXE III

PERSONNES INTERVIEWÉES

M.C. Arnett
Esso Ressources Canada Ltée
Directeur des projets de construction
Calgary (Alberta)

Gordon E. Beanlands
Directeur de la recherche
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Halifax (Nouvelle-Écosse)

D. Bruchet
Directeur
Évaluation socio-économique
Petro-Canada Ressources
Calgary (Alberta)

M. Coolican
Président
Peters Coolican Associates
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Robert G. Connelly
Directeur
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Hull (Québec)

W.A. Coulter
Ingénieur civil, écologie générale
Ministère de l'environnement de la
Nouvelle-Écosse
Halifax (Nouvelle-Écosse)

D. Daae
Directeur de l'exploration
Consolidex Gas and Oil Limited
Calgary (Alberta)

J. Donihee
Chef
Planification et évaluation
environnementales
Ministère des ressources
renouvelables
Gouvernement des T.N.-O.
Yellowknife (T.N.-O.)

P. Duffy
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Hull (Québec)

Lindsay Franklin
Vice-président
Exploration
Panarctic Oils Ltd.
Calgary (Alberta)

J. Hartley
Chef
Planification de la gestion
Parcs Canada
Calgary (Alberta)

John F. Herity
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Hull (Québec)

B.F. Leeson
Conseiller spécial
Division de l'histoire naturelle
Parcs Canada
Calgary (Alberta)

C.A. Lewis
Service de planification du ministère
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)

A. Macpherson
Directeur général régional
Environnement Canada
Edmonton (Alberta)

Dave Marshall
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Vancouver (Colombie-Britannique)

J. Pallister
Vice-président
Pallister Resource Management Ltd.
Calgary (Alberta)

P.J. Paradine
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Hull (Québec)

R.J. Paterson
Chef, Division de l'habitat marin
Pêches et Océans Canada
Ottawa (Ontario)

Wynne G. Potter
Directeur général
APGTC
Halifax (Nouvelle-Écosse)

A. Redshaw
Affaires indiennes et du Nord
Yellowknife (T.N.-O.)

M.R. Robertson
Directeur
Évaluation environnementale
Petro-Canada Resources
Calgary (Alberta)

W.A. Ross
Doyen associé
Faculty of Environmental Design
University of Calgary
Calgary (Alberta)

H. Rothschild
Directeur
Bureau des affaires environnementales
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ottawa (Ontario)

D. Scarratt
Directeur intérimaire
Pêches et Océans Canada
Station biologique
St-Andrews (Nouveau-Brunswick)

Paul Scott
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Vancouver (Colombie-Britannique)

S. Sherk
Affaires publiques
Mobil Oil Canada Ltd.
St-John's (Terre-Neuve)

C. Sikstrom
Biologiste principal
Esso Ressources Canada Ltée
Calgary (Alberta)

S. Washington
Directrice des programmes
Banff Centre School of Management
Banff (Alberta)

G.A. Yarranton
Yarranton Holdings
Calgary (Alberta)

S.C. Zoltai
Service canadien des forêts
Centre de recherches forestières du
Edmonton (Alberta)